

UNIÓN EUROPEA

LA INFLUENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA ELABORACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y NORMATIVAS COMUNITARIAS

ANTONIO BRITO PÉREZ

Abogado y Doctor en Derecho Administrativo

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. La influencia de las CC.AA en la denominada fase ascendente de participación ante la Unión Europea.
 - A) Mecanismos internos
 - 1. La Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)
 - 2. Las Conferencias Sectoriales
 - 3. La Conferencia de Presidentes ¿futuro cauce de participación?
 - 4. Otros instrumentos
 - B) Mecanismos externos
 - 1. Consejero de Asuntos Autonómicos ante la REPER
 - 2. Participación autonómica en los comités de la Comisión
 - 3. La presencia de las CC.AA en el Consejo
 - 4. Otras formas de manifestación externas
- III. La influencia de las CC.AA en la denominada fase descendente de participación ante la Unión Europea.
 - A) Supuestos de aplicación del Derecho comunitario
 - B) Los denominados Contratos y Convenios Tripartitos por objetivos.
 - C) Algunos problemas detectados
- IV. Otras formas de participación de las CC.AA en la Unión Europea.
 - A) Ante el Comité de las Regiones
 - B) El acceso de las CC.AA al TJUE.
- V.- Conclusiones y propuestas

Resumen del contenido:

El ingreso del Reino de España en la Unión Europea supuso un trasvase competencial tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas al ente supranacional comunitario el cual no vino acompañado de los correspondientes factores correctores. Es por ello comprensible que desde momento las Comunidades Autónomas hayan ejercido una importante presión política al Estado para influir en lo que se ha denominado fase ascendente y descendente de las políticas y normativa comunitaria. A analizar esa cuestión se dedica este artículo, describiendo los distintos mecanismos de participación existentes y su evolución; y aportando algunas propuestas para la mejora del sistema.

I. INTRODUCCIÓN

Las Comunidades Autónomas españolas, al igual que el resto de las llamadas Regiones Políticas¹, han irrumpido con gran estrépito en el sistema institucional y administrativo de la Unión Europea, especialmente en los últimos 20 años, a la par que algunos procesos internos experimentados en varios Estados miembros² de la Unión Europea,

pudiendo afirmarse en este sentido que han llegado a convertirse en una de las fuerzas emergentes que han proliferado en la Unión Europea³.

Al respecto la Unión Europea, influenciada sin duda por la presión política interna de las estructuras subestatales de los Estados más descentralizados, ha intentado contentar las pretensiones de las Regiones Políticas, en el caso español de las Comunidades Autónomas, a través de soluciones orgánicas, procedimentales y competenciales⁴.

¹ A mi juicio las denominadas “Regiones Políticas” son la suma o combinación de algunas de las versiones o términos del concepto de Región al que alude el profesor DE BLAS GUERRERO, ANDRÉS, *Enciclopedia del Nacionalismo*, Madrid, Tecnos, 1998, vid., pp.452-456.

² Especialmente intenso han sido los surgidos en Bélgica, Italia, Reino Unido, y Alemania.

³ Sobre el tema el profesor LINDE alude a la existencia de cuatro fuerzas aparentemente contradictorias, pero que en realidad se están produciendo a la vez y son aspectos del mismo fenómeno, el de la tendencia hacia una más intensa intraestatalidad de la Unión. Para mayor información, Vid., LINDE PANIAGUA, ENRIQUE., “¿Europa de los Estados versus Europa de las Regiones?. La Unión y las Comunidades Europeas como organizaciones intraestatales”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 13, segundo semestre 2007, Colex, Madrid, pp.18.

⁴ De forma más atinada se expresa el profesor FUENTETAJA PASTOR, JESÚS., “La Participación de las Regiones en la elaboración y en la ejecución del derecho europeo”, *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, nº13, 2º Semestre 2007, Colex, Madrid, pp.77.....en los siguiente términos: “(....) La Unión Europea ha intentado responder a las pretensiones regionales a través de soluciones orgánicas (Comité de las Regiones), procedimentales (diálogos sistemáticos más o menos consolidados) y competenciales (configuración ejecutiva de sus políticas o, mas recientemente y con carácter innovador, delegaciones de competencias ejecutivas en las regiones vía contratos o convenios tripartitos por objetivos)”.

Como ya se habrá comprobado España no permanece al margen del proceso de presión política anteriormente aludido, es más, a mi juicio, la participación de las Comunidades Autónomas españolas en materia comunitaria aún se encuentra en fase de debate, sin que hasta la fecha participen en el proceso elaborativo de una forma que satisfaga plenamente sus legítimas expectativas o aspiraciones⁵, convirtiéndose en la práctica en las ejecutoras de las decisiones de la Unión Europea en aquellas materias cuya competencia tienen asignada en virtud del reparto competencial interno que figuran en los distintos Estatutos de Autonomía⁶.

Pues bien, aprovechando el encargo realizado, no sin antes agradecer sinceramente la oportunidad dispensada, se va a proceder a desarrollar en este artículo la influencia que han tenido las Comunidades Autónomas españolas, y las que a mi juicio deberían tener, tanto en la formación de normas y políticas comunitarias (la denominada fase ascendente) como en su implementación (fase descendente); y sin descuidar las otras formas de participación (a través del Comité de las Regiones, ante el TJUE, o en desarrollo de la acción exterior regional (a través de las Oficinas y delegaciones en Bruselas, o a través de viajes de funcionarios o titulares de ejecutivos o parlamentos regionales, contactos informativos y promocionales, etc. etc), donde se ha pasado de la llamada "diplomacia asilvestrada" hacia la paradiplomacia⁷.

Derecho de la Unión Europeo (REDUE), nº13, 2º Semestre 2007, Gaceta Madrid, pp.77-88, 100-101.

⁵ En parecidos términos se expresa de forma reiterada el profesor AJA MARTÍNEZ, ELISEO., *El Estado de las autonomías en el siglo XXI.- cierre o apertura indefinida*, Madrid, Fundación para el análisis y los Estudios Sociales, 2001.

⁶ En parecidos términos se expresa el profesor CLAVERO ARÉVALO, MANUEL., "El futuro del Estado de las Autonomías y Europa", en IDEM., *El futuro de las autonomías: un encuentro para la reflexión*, Córdoba, Diputación de Córdoba, 2003, pp.84.

⁷ El término "Paradiplomacia" se utiliza en este artículo doctrinal para referirse a las denominadas relaciones internacionales de los entes regionales, aunque doctrinalmente engloba las relaciones internacionales realizadas por los gobiernos no-centrales (algunos incluyen factores de la sociedad civil (subnacionales, regionales o locales, con el fin de promover sus propios intereses. El profesor ALDECOA se ha ocupado en los últimos años a abordar la problemática de la paradiplomacia regional, cfr., al respecto, ALDECOA LUZÁRRAGA, F., "Relaciones exteriores de las Regiones", en VV.AA., *Parlamentos y Regiones en la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, 2003, pp.255-274; vid., también ALDECOA LUZÁRRAGA, FRANCISCO., *Una Europa.- su proceso constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003 (en concreto pp.180-185 referido al debate regional en los trabajos de la Convención).

II. LA INFLUENCIA DE LAS CC.AA EN LA DENOMINADA FASE ASCENDENTE DE PARTICIPACIÓN ANTE LA UNIÓN EUROPEA

Siguiendo a PÉREZ MEDINA⁸, cuatro son los instrumentos multilaterales de participación de las Comunidades Autónomas en la política de la Unión Europea, dos internos y dos externos. Respecto a los internos el primer instrumento es la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Autónomas, regulada en la Ley 2/1997, de 13 de Marzo. El segundo de los instrumentos es el Acuerdo de Participación Interna a través de las Conferencias Sectoriales de 30 de Noviembre de 1994. Se añade en este artículo un tercer mecanismo, la Conferencia de Presidentes, órgano de reciente creación en España y exportado de Alemania y Austria, y se hace una breve referencia a otros procedimientos de participación interna.

Refiriéndonos a los mecanismos externos, el mismo

autor, se refiere al Consejero de Asuntos Autonómicos existente en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER); y a la participación autonómica en los comités de la Comisión denominados “de ejecución” o de “comitología”. Se añaden en este artículo otros dos mecanismos más, el que se refiere a la presencia de las Comunidades Autónomas en las tres esferas del Consejo (Grupos de trabajo, COREPER, y Consejo propiamente dicho); y aquellas otras manifestaciones externas que forman parte de la denominada acción exterior regional o paradiplomacia (oficinas y delegaciones en Bruselas, contactos y viajes oficiales de representantes regionales a las instituciones europeas).

Como se habrá tenido ocasión de verificar nos referiremos a los mecanismos de carácter multilateral, obviando aquí los distintos mecanismos de carácter bilateral que se hayan podido regular al respecto⁹, sobre todo con la aparición de los Estatutos de Autonomía de última generación.

⁸ PÉREZ MEDINA, JOSÉ MARÍA., “La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios”, en LÓPEZ JURADO, CARMEN, *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Granada, Universidad de Granada, 2003., pp.236,238,242 y 243.

⁹ A modo de ejemplo, mencionar Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Actualmente la representación en nombre de la CC.AA de Canarias recae en el Vicepresidente del Gobierno de Canarias, conforme establece la Disposición Adicional Tercera del Decreto 170/2011, de 12 de Julio por el que se determina la estructura central y periférica, así como las sedes de las Consejerías del Gobierno de Canarias (*B.O.C 138 de 14.07. 2011*).

A) MECANISMOS INTERNOS

1. La Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE)¹⁰

Habría que remontarse a finales de la década de los ochenta para encontrar sus antecedentes próximos, coincidiendo con el impulso del resto de Conferencias Sectoriales para articular las relaciones entre el Estado y las CC.AA. Esta Conferencia fue fortaleciéndose en los años siguientes (dotándose de reglamento, funcionando mejor que las demás Conferencias Sectoriales, aprobando sucesivos acuerdos internos para la ampliación de sus funciones) y adquirió un sentido más institucional a

partir de 1992, de forma que perdió el calificativo de "sectorial" que tenían las demás Conferencias y pasó a denominarse "Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas" (CARCE).

En su posterior evolución, conviene resaltar aquí la aprobación de tres grandes acuerdos. El primero se gestó en noviembre de 1990, "*Acuerdo para la regular la intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y los asuntos Relacionados con el TJCE y "Acuerdo en materia de ayudas públicas"*¹¹. El segundo, se adoptó el 30 de Noviembre de 1994, denominado "A-

¹⁰ Sobre la CARCE, Vid., ROIG MOLÉS, EDUARD., *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

Así como las siguientes contribuciones individuales: DONAIRE VILLA, FRANCISCO JAVIER., "La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2005", en TORNOS MAS, JOAQUÍN., *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, 2006, pp.634-666; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, JOSÉ JULIO., "La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas: una vía ineficaz de participación de las Comunidades Autónomas", en *Dereito, revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, vol.8, núm.2, 1999., pp.75 y ss; ROIG MOLÉS, EDUARD., "La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004" en TORNOS MAS, JOAQUÍN., *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2005, pp.602-623; y "La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2003", en TORNOS MAS, JOAQUÍN., *Informe Comunidades Autónomas 2003*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2004, pp.591-602; y "La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea", en VV.AA., *Informe Comunidades Autónomas 2002*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2003, pp.499-513.

¹¹ Ambos acuerdos fueron publicados en el *BOE*, número 216 de 08.09.1992.

*cuerto sobre la participación interna de las comunidades autónomas en los asuntos comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales*¹².

Y el tercer gran acuerdo, la aprobación de la Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y el nuevo reglamento interno de la misma emanado de esta Ley¹³.

Llegados hasta aquí, hay que afirmar que el funcionamiento de las Conferencias ha sido diverso e irregular, algunas incluso sólo existen en el papel y apenas desarrollan labor alguna, y la mayoría trabajan sin regularidad y movidas más por la coyuntura política y la personalidad de sus componentes que por un sistema consolidado de trabajo¹⁴. Uno de los principales elementos de debilidad del sistema es la ausencia de mecanismos de coordinación interautonómica, ya que el Senado en su configuración

actual no vale para cumplir tal función. En definitiva, se ha diseñado un Acuerdo de participación autonómica partiendo de unas premisas falsas¹⁵. La base para la participación de las comunidades autónomas es la articulación de mecanismos de colaboración horizontales hasta el momento inexistentes¹⁶.

Pero el gran tema es la participación de las CCAA en el Consejo. No deberían, en principio, existir obstáculos para que, junto al ministro que preside la delegación española, forme parte de ésta un consejero que represente al conjunto de las CCAA, por turnos y repartiéndose las diferentes materias, por ejemplo. Ahora bien, conviene precisar que residenciar la participación regional en el Consejo de Ministros cuando resulten afectadas competencias "exclusivas" de las comunidades autónomas es, cuando menos, complicado, ya que es muy difícil discernir en cada materia comunitaria a quién afecta

¹² Publicado en *B.O.E* número 69 de 22.03.1995 y número 78 de 01.04.1995.

¹³ Publicados en *B.O.E* número 64 de 15.03.1997 y 189 de 08.08.1997

¹⁴ En el mismo sentido se pronuncia PÉREZ TREMP, P., *La participación europea y la acción exterior de las comunidades autónomas*, Barcelona/Madrid, Institut d'Estudis Autònoms/Marcial Pons, 1998, pp.300.

¹⁵ De la misma opinión es el profesor DE CASTRO., cfr. DE CASTRO RUANO, JOSÉ LUIS., "Comunidades Autónomas y Unión Europea: últimos avances en la dirección correcta hacia la disipación de los tabúes: el Acuerdo de 9 de Diciembre de 2004", en *Unión Europea Aranzadi*, Cizur Menor, Navarra, núm.8-9 (agosto-septiembre 2005), pp. 7.

¹⁶ Cfr. ARIAS MARTÍNEZ, M.A., *Comunidades Autónomas y elaboración del derecho comunitario europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito.*, Oñati, IVAP, 1998, pp.278.

competencialmente¹⁷. Habrá que esperar a finales del año 2004 para que se abordara este tema con algo de seriedad.

Al respecto hay que decir que las Comunidades Autónomas españolas han reivindicado reiteradamente que se articulase la participación autonómica en las distintas formaciones del Consejo de Ministros, primeramente el Parlamento Vasco¹⁸, después el Parlamento estatal español¹⁹, llegando incluso algunas otras Comunidades Autónomas a reclamar acciones a favor de esta reivindicación²⁰

¿Se volvería a la senda del consenso en la Conferencia tras la llegada al poder de los Socialistas en el año 2004?. Hubo que esperar un poco para contestar a esta pregunta,

ya que lo que había resultado imposible técnicamente de resolver por el Gobierno del PP desde el año 2000, acabó siendo resuelto en tan sólo unos meses, lo que evidenció que en realidad era la falta de voluntad política la razón que imposibilita un acuerdo en esta materia. El año 2004 fue para el sistema de participación autonómica en asuntos europeos, el de la superación del bloqueo tradicional de las demandas de participación en las delegaciones españolas en el Consejo y sus grupos de trabajo²¹, como muestra conviene citar el Acuerdo de la Conferencia celebrada a finales del año 2004²². Este acuerdo se gestó tras un laborioso proceso negociador celebrado en el segundo semestre del año 2004²³.

¹⁷ En el mismo sentido DE CASTRO RUANO, JOSÉ LUIS., “Comunidades Autónomas y Unión Europea: últimos avances en la dirección correcta hacia la disipación de los tabúes: el Acuerdo de 9 de Diciembre de 2004”, cit, pp. 7.

¹⁸ Proposición no de ley de 20.02.1998, presentada por PNV, PSE y EA “en relación con la participación autonómica en la delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea”.

¹⁹ El 4 de marzo de 1998, la Comisión mixta Congreso-Senado para la Unión Europea adoptó otra proposición no de ley presentada por el Grupo Vasco dando un mandato al Gobierno del Estado para que se articulasen mecanismos de participación en el mismo sentido. Unos días más tarde, el 10 de Marzo, el Pleno del Congreso de los Diputados, por causa de una moción, consecuencia de una anterior interpelación urgente presentada el 18 de Febrero de 1998 por el Grupo Mixto a instancias de la diputada Begoña Lasagabaster de EA, aprobaba también una moción en la misma dirección.

²⁰ Vid. Por ejemplo las Proposiciones de Ley presentadas en las Cortes Generales por los Parlamentos de Illes Balears en abril de 2001 y de Cataluña en noviembre de 2002.

²¹ De esta forma opina ROIG MOLÉS., cfr. 328.- ROIG MOLÉS, EDUARD., “La Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea en el año 2004” en TORNOS MAS, JOAQUÍN., *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2005, pp.602.

²² RESOLUCIÓN de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, *B.O.E n°64 de 16.03.05, pp.9372-9376*.

²³ Durante este período la CARCE se reunió a nivel de coordinadores en 7 ocasiones (23 de Marzo, 15 de Julio, 21 de Septiembre, 6 y 26 de octubre, 1 y 9 de Diciembre), y en Pleno en 2 ocasiones (15 de Junio y 9 de Diciembre).

Básicamente en dicha Conferencia se adoptaron 2 grandes acuerdos:

a.- El primero trata sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER de España ante la Unión Europea, y sobre la participación de las CC.AA en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea.

Contempla el Acuerdo que los puestos de trabajo que integren la Consejería sean desempeñados por funcionarios propuestos por las Comunidades Autónomas. Asimismo, prevé, el nombramiento, en principio, de dos Consejeros, a propuesta consensuada por las Comunidades Autónomas y formulada en la CARCE. En dicho Acuerdo se regulan los cometidos específicos de los Consejeros en el marco de las actividades de la REPER.

Respecto a la participación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea, se parte en el Acuerdo de la premisa de que dicha participación se produce a través de los Consejeros de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea (REPER), mediante su incorporación a la delegación española en determinados grupos de Trabajo.

También prevé la participación autonómica directa en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, en aquellos asuntos, que se haya acordado en la correspondiente Conferencia Sectorial, mediante la incorporación a la delegación española en el Grupo de Trabajo correspondiente a cada asunto del responsable técnico designado por quien vaya a ejercer la representación autonómica directa.

Dicha participación se producirá en las siguientes formaciones ministeriales:

- a.- Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores.
- b.- Agricultura y Pesca.
- c.- Medio Ambiente.
- d.- Educación, Juventud y Cultura.

La participación autonómica llevará consigo la asistencia al Comité de Representantes Permanentes (COREPER) cuando se examinen asuntos que afecten a las competencias autonómicas.

b.- El segundo, se refiere al sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea.

El Acuerdo también establece la limitación a cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea: Empleo,

Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura. Establece que el Pleno de cada una de las Conferencias Sectoriales correspondientes procederá a designar al representante (con rango de Consejero o miembro de Consejo de Gobierno), durante un período mínimo que cubra al menos un semestre de presidencia del Consejo de la Unión Europea, pudiendo designar además, un responsable técnico que podrá asistir a las reuniones de las instancias preparatorias del Consejo en que se examine el asunto en que sea de aplicación la representación autonómica directa. También establece el Acuerdo que el representante autonómico representará al conjunto de las Comunidades Autónomas. Prevé igualmente, que la posición común de las Comunidades Autónomas habrá de ser debidamente tenida en cuenta a lo largo de todo el proceso de negociación.

Finalmente, prevén los dos Acuerdos de la CARCE del año 2004 que a partir del Informe que la Consejería de Asuntos Autonómicos presente tras la aplicación de los acuerdos durante el año 2005, la CARCE podrá contemplar la posibilidad de revisar el sistema de participación autonómica en los

Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea; así como en las formaciones del Consejo.

Conviene destacarse aquí, que durante el año 2005 las actividades de la CARCE no se limitaron exclusivamente a poner en marcha e impulsar los recientes Acuerdos, sino que también, se dedicó al asunto relativo al uso de las lenguas españolas cooficiales con el castellano en las Instituciones comunitarias; así como la puesta en conocimiento del ensayo de puesta en aplicación, por parte del Principado de Asturias, de un sistema de implementación del mecanismo de alerta rápida para el control del respeto al principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos regionales o territoriales prevista en aquélla; o la posibilidad de que Canarias participe en el Grupo de Trabajo de la UE sobre regiones Ultraperiféricas, la cual consiste en especializar en estas cuestiones a un funcionario de la Administración del Estado en la REPER, con el encargo expreso de que efectúe un seguimiento de la especificidad de Canarias generando los consiguientes flujos de información para esta Comunidad.

Posteriormente, en la 48ª reunión de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, celebrada el

14 de diciembre de 2005²⁴, se acordó acometer la elaboración de un documento de apoyo o Guía de Buenas Prácticas²⁵, que ayudara a la aplicación de los Acuerdos y aclarase de forma inequívoca las posibles dudas interpretativas que hasta el momento se han ido planteando.

Este documento titulado “guía de buenas prácticas” para la aplicación efectiva del acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del consejo de la unión europea, adoptado por la conferencia para asuntos relacionados con las comunidades europeas, el 9 de diciembre de 2004, fue aprobado mediante Acuerdo de la CARCE el pasado 12 de Diciembre de 2006, y fue presentada y distribuida en la reunión del Consejo de Ministros de 15 de Diciembre de 2006.

Hay que hacer mención, también, a sendos informes elaborados por la Subdirección General de Relaciones de Colaboración con las Comunidades Autónomas adscrita a la Dirección

General de Cooperación Autonómica (Ministerio de Administraciones Públicas) elaborados en los meses de Diciembre de 2005, Diciembre de 2006, Diciembre 2007 y Diciembre 2008 sobre el cumplimiento de los Acuerdos de la CARCE de 9 de Diciembre de 2004, referentes a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea durante los años 2005, 2006, 2007 y 2008.

Asimismo, hay que poner de manifiesto que la inclusión de las autonomías en el engranaje del Estado ante Bruselas no tiene porqué debilitar la posición española; sino precisamente lo contrario, contribuyendo a que las propias comunidades autónomas se responsabilicen y sean copartícipes de un proceso incardinado absolutamente en nuestro quehacer cotidiano²⁶. A modo de conclusión, hay que valorar este Acuerdo como un avance, el cual habrá de perfeccionarse y ampliarse en el futuro a otras formaciones.

2. Las Conferencias Sectoriales²⁷

²⁴ Para mayor información sobre las actividades de la CARCE durante el año 2005 cfr. DONAIRE VILLA, FRANCISCO JAVIER., “La Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas en el año 2005”, en TORNOS MAS, JOAQUÍN., *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho Público, 2006, pp.634-666.

²⁵ La propuesta partió de Extremadura.

²⁶ De la misma forma se expresa DE CASTRO RUANO, JOSÉ LUIS., “Comunidades Autónomas y Unión Europea: últimos avances en la dirección correcta hacia la disipación de los tabúes: el Acuerdo de 9 de Diciembre de 2004”, en *Unión Europea Aranzadi*, Cizur Menor, Navarra, núm.8-9 (agosto-septiembre 2005), pp.11.

²⁷ *Sobre las Conferencias Sectoriales Vid.*, MORÁN GARCÍA, MANUEL JOSÉ., “Las conferencias sectoriales y el procesamiento interno de participación”, en VV.AA., *La participación de las regiones en Europa*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, 2003., pp.157 a 181; REY MARTÍNEZ, FERNANDO., “La participación a través del

Las Conferencias Sectoriales, integradas por el ministro y los conatos autonómicos del mismo ámbito, fueron reconocidas por primera vez en la Ley del Proceso Autonómico (1983) como instrumento para celebrar reuniones entre miembros de todos los gobiernos.

La mayoría de Conferencias Sectoriales y órganos de participación de las CC.AA son de carácter consultivo y de composición paritaria (17 representantes de la administración central, 17 de las CC.AA), lo que, en el hipotético caso de una votación, asegura la mayoría siempre al gobierno central, porque una parte de las CC.AA seguirá sus dictados al estar gobernada por el mismo partido.

Fundamental resulta en la evolución de este instrumento el Acuerdo de Participación Interna a

través de las Conferencias Sectoriales de 30 de Noviembre de 1994²⁸, el cual suministra al sistema la exigencia de especialización de la que carece la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas y la experiencia cooperativa propia del modelo de participación interna que se canaliza a través de las 22 Conferencias Sectoriales existentes y de las casi 60 reuniones que se celebran anualmente.

Este mecanismo interno de participación, incorporado tempranamente como se acaba de explicar, apareció en España con un peso muy inferior al que poseen en el derecho comparado federal, no sólo porque nació debilitado por las críticas dirigidas a la LOAPA, sino más aún porque aparecieron sólo como Conferencias verticales (ministro del gobierno central y consejeros de gobierno autonómicos) sin la fase previa de las Conferencias horizontales que resultan fundamentales en Alemania o Suiza²⁹.

del Estado: conferencias sectoriales y conferencia de temas relacionados con las Comunidades Europeas”, en BIGLINO CAMPOS, PALOMA., *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003, pp.107-154.

²⁸ La finalidad principal del Acuerdo fue establecer un procedimiento marco que determinara el contenido de la participación de las CC.AA en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales, tanto en lo que se refiere a la fase ascendente aquí tratada, como respecto a la fase descendente que se desarrollará más adelante.

²⁹ Al respecto resulta de interés las aportaciones realizadas por Carmona Contreras, respecto a las relaciones intergubernamentales entre Comunidades Autónomas, y entre éstas con el Estado en su contribución individual: CARMONA CONTRERAS, ANA MARÍA., “¿Hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales?. La colaboración entre Comunidades Autónomas en el marco de las reformas estatutarias, en *Administración de Andalucía, Revista Andaluza de Administración Pública*, Sevilla, núm.61 (Enero-marzo 2006), pp.89-110; también en “La colaboración entre Comunidades Autónomas: ¿Hacia una nueva dimensión de las relaciones intergubernamentales?, en Asociación de Constitucionalistas de España. Congreso Nacional (4º 2005 Jaén), *La reforma de los Estatutos de Autonomía: actas del IV Congreso Nacional de la Asociación de constitucionalistas de España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp.737-757.

En los federalismos europeos la clave del buen funcionamiento de las Conferencias es la existencia separada de la Conferencia Horizontal, integrada sólo por los ministros de los Länder.

En principio, las Conferencias Sectoriales son consultivas, aunque según la Ley 4/1999 de reforma del Procedimiento Administrativo Común pueden tener: *“funciones de coordinación o cooperación, según los casos”*. Pero, lo decisivo, y más negativo, de las Conferencias Sectoriales es que dependen totalmente del talante del ministro de turno.

Como la Ley no las contempla, las Conferencias Sectoriales horizontales no existen, y si se realizara alguna seguramente el gobierno central alegaría problemas legales porque la ley atribuye al ministro la convocatoria de las Conferencias verticales, pero no dice nada de las horizontales.

En opinión del profesor AJA³⁰, la introducción de técnicas horizontales (sólo entre CC.AA) para desarrollar las relaciones intergubernamentales en el sistema autonómico permitiría obtener beneficios a corto plazo en el gobierno de las CC.AA.

3. La Conferencia de Presidentes ¿futuro cauce de participación?³¹

³⁰ Cfr. AJA MARTÍNEZ., *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003, pp.335.

³¹ Para mayor información Vid., BOCANEGRA SIERRA, RAÚL., *La Conferencia de Presidentes*, Madrid, Iustel, 2005. Así como las siguientes contribuciones individuales a obras colectivas, revistas: AJA FERNÁNDEZ, ELISEO., “La Conferencia de Presidentes en el Estado autonómico”, en TORNOS MÁS, JOAQUÍN, *Informe Comunidades Autónomas 2005*, Instituto de Derecho público 2006, pp.789-801; también en VV.AA., *Constitución, Estado de las autonomías y justicia constitucional: (libro homenaje al profesor Gumersindo Trujillo)*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, pp.823-839; CAMARA VILLAR, GREGORIO., “La conferencia de presidentes como instrumento de integración para el Estado autonómico: problemas y perspectivas”, *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, 1ª edición, Majadahonda (Madrid), Colex, Madrid, INAP, 2005, 2 vol. (Vol I) pp. 117-134; HARTWIG, MATTHIAS., “The conferences of the prime ministers of the Länder”, en *La Cooperación intergubernamental en los Estados compuestos: seminario, Barcelona, 20 de Enero.*, 1ª edición, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, 2006, pp.97-114; PIELOW, JOHANN CHRISTIAN., “Mecanismos de cooperación en el Estado Federal alemán: Especial

La Conferencia de Presidentes no es otra cosa que un órgano muy político, técnicamente diferente a los órganos administrativos para la colaboración, pero que resulta muy útil para el impulso general y para desatascar más de una situación en las relaciones intergubernamentales.

Desempeña un papel importante en Alemania y Austria, pero en España, hasta la presidencia de Zapatero, no existía, porque no se ha querido mantener relaciones institucionales con los presidentes autonómicos, prefiriendo las relaciones bilaterales y partidistas. Como sucede en otros países, parece que esta instancia debería tener una regulación que permitiera la máxima flexibilidad en su funcionamiento,

dando pie a que pueda convocarse con elasticidad, incluso por sugerencia de los presidentes autonómicos, al margen de algunas reuniones periódicas anuales. La importancia de la Unión Europea es tan considerable que mientras continúe el sistema de rotación de presidente del Consejo cada seis meses parece lógico que se realice una reunión al cambiar la presidencia. Este órgano que recientemente se ha tratado de instaurar está claramente influenciado por la Conferencia de Ministros-Presidentes alemán.

La Conferencia de Ministros-Presidentes (MPK) en Alemania, y de manera semejante en Austria, reúne regularmente a los presidentes de *los Länder*, aunque carece de reconocimiento constitucional³², como el órgano más importante de coordinación y el foro político donde se conjugan los intereses de los *Länder* para presentar una posición unida frente al gobierno federal,

referencia a la Conferencia de Presidentes”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, JAIME., *Jornadas sobre el futuro del Estado autonómico*, Santiago de Compostela, 4-5 de diciembre de 1995, pp. 103-124.; TAJADURA TEJADA, JAVIER., “La conferencia de presidentes”, en VV.AA., *La cooperación intergubernamental en los Estados compuestos: seminario, Barcelona, 20 de Enero*, 1ª edición, Barcelona, Institut d’Estudis Autonòmics, 2006, pp.115-169 .

³² En palabras del Catedrático de Derecho Público de la Universidad de Bochum, PIELOW, JOHANN CHRISTIAN., “ Mecanismos de cooperación en el Estado Federal alemán: Especial referencia a la Conferencia de Presidentes”, en VV.AA., *El futuro del Estado autonómico.*, op.cit., pp.119 “(.....) se trata de un mecanismo cooperativo que no viene regulado en la Constitución y que regularmente se lleva a cabo sin que exista una base normativa o contractual; más bien se puede hablar, en el caso de las conferencias de presidentes, de una forma específica de contactos informales. En algunos casos esas conferencias ya han alcanzado, con vista a la regularidad de sus sesiones o a la existencia de secretariado permanente, un mayor grado de institucionalización”.

especialmente cuando éste inicia algún proyecto centralizador³³.

La Conferencia de Presidentes resulta la principal instancia para intercambiar experiencias sobre las políticas públicas ensayadas con éxito en algún *Land*, que pueden extenderse a los demás, y para preparar la elaboración de los convenios horizontales más importantes.

También desempeña una función de árbitro cuando las Conferencias Sectoriales no llegan a acuerdos sobre algún tema y pueden encargar a alguna Conferencia Sectorial trabajos concretos cuyos resultados vuelven como propuestas de resolución. La presidencia de la Conferencia de Presidentes corresponde cada año a un *Land*, siguiendo el orden alfabético, y las decisiones se adoptan generalmente por unanimidad, con el valor de recomendaciones.

La Conferencia de Presidentes se reúne normalmente varias veces al año con el canciller federal, bajo la ambigua regulación del reglamento de régimen interior del gobierno federal, que sin embargo podría ser todo un ideal para nuestra ley del gobierno central. Normalmente se suelen reunir entre tres y cuatro veces al año para el debate sobre asuntos de la política federal o regional con relevancia para todos los *Länder*.

Abundando en lo relativo a la forma de organización y de actuación se debe distinguir entre la propia Conferencia de los *Länder* (*Ministerpräsidentenkonferenz*) y las Conferencias de los Ministros o senadores³⁴ (*Ministerkonferenzen* o *Ressortministerkonferenzen*).

Los cuestiones a someter a esta Conferencia son preparados por la Conferencia de los Jefes de Cancillería de cada región o bien, en

³³ Hablando un poco de su evolución, conviene resaltar su gran importancia en el curso de la reconstrucción de la República Alemana tras la Segunda Guerra Mundial. En aquel momento se trataba de coordinar los intereses y necesidades fundamentales de las distintas zonas de ocupación y de articularlos frente a los poderes aliados. A pesar de la creación del Consejo Federal, el Bundesrat, y aunque esta cámara cuenta con propias instituciones de mutua y previa información y de coordinación (Comisiones), las conferencias presidenciales seguían manteniendo, con excepción de algunas interrupciones, sus actividades. Hoy en día la Conferencia de los Presidentes de los *Länder* así como las conferencias de los ministros para los respectivos asuntos sectoriales son, debida a su gran importancia política, elementos básicos de las relaciones horizontales y verticales del federalismo cooperativo.

³⁴ A los ministros en las ciudades-estados de Berlín, Bremen y Hamburgo se les llaman Senatoren.

el caso de un explícito encargo por los Presidentes, por las Conferencias de Ministros. En el número y composición exactos de las Conferencias de Ministros se refleja regularmente la coyuntura de los más importantes temas políticos. Existen varias Conferencias de Ministros³⁵, entre ellas a modo de ejemplo, la Conferencia sobre la Ordenación del Territorio (*Ministerkonferenz für Raumordnung- MKRO*) las Conferencias Permanentes de los Ministros del Interior (*Ständige Konferenz der Innenminister und-senatoren der Länder- IMK*) y de los Ministros de Cultura (*Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder der Bundesrepublik Deutschland- KMK*).

Un dato significativo constituye finalmente el gran peso de la participación del Gobierno y de las Administraciones federales en las mencionadas conferencias. Normalmente el Bund participa a través de un Ministro federal en función de invitado en cada conferencia ministerial; en la Conferencia de los Ministros de Ordenación del Territorio el representante de la Federación es miembro permanente e incluso presidente de la conferencia. Y en el

caso de participación del Canciller Federal, la Conferencia de los Presidentes se convierte en “Conferencia de los Jefes de Gobierno de la Federación y de los Länder”. El ministro de la Federación regularmente se ve acompañado por un equipo de los jefes de departamento y de los demás funcionarios- expertos en los asuntos del debate. Debido a todas estas relaciones de participación resulta un sistema de amplio enlazamiento material y del personal entre la Federación y los Länder en cada escalón de las conferencias interregionales que aseguran al Bund considerables posibilidades de influencia y de intervención.

Y trasladándonos a Austria, hay que decir que prácticamente toda la refederalización de Austria, en los últimos años, desde la reforma constitucional de 1974, ha sido impulsada por esta Conferencia. En ambos países, este órgano se valora muy positivamente porque ha revelado su capacidad para adaptarse a las nuevas circunstancias políticas formulando posiciones válidas para la federación y los *Länder* por encima de las orientaciones políticas diversas.

³⁵ El profesor PIELOW enumera hasta 16. Vid. PIELOW, JOHANN CHRISTIAN., “Mecanismos de cooperación en el Estado Federal alemán: Especial referencia a la Conferencia de Presidentes”, cit., pp.120.

Llegados a este punto tenemos que hacernos la siguiente reflexión ¿Por qué algo tan lógico no funciona en España? Si los presidentes de las CCAA son, sin duda, piezas clave en el sistema político, ¿cómo es posible que ni Felipe González, en sus muchos años de gobierno, ni José María Aznar, en estos últimos, hayan convocado nunca a los presidentes de las CCAA para un intercambio serio de opiniones políticas sobre los numerosos problemas comunes que han ido apareciendo?

En el debate del Senado de 1994 sobre el Estado de las autonomías, el presidente de Galicia, en aquel entonces, Manuel Fraga, no sólo se refirió a la necesidad de la Conferencia de Presidentes, sino que entregó a los Presidentes autonómicos asistentes al debate del Senado un librito que explicaba el papel de estas Conferencias como instrumento esencial de los federalismos y defendía su implantación en España. Ni la influencia de Fraga sobre el gobierno Aznar y la mayoría de gobiernos autonómicos ha sido suficiente.

Las razones de la inexistencia hasta el año 2004 de la Conferencia de Presidentes deben buscarse naturalmente en el bilateralismo que domina todas las relaciones interautonómicas en España. Habrá

que esperar a la evolución que experimente este órgano, tras la apuesta del Gobierno Socialista de Zapatero de instaurarlas.

4. Otros instrumentos

Llegados hasta aquí, debemos hacer una breve referencia a los denominados convenios horizontales-verticales, Planes y programas conjuntos y otros procedimientos mixtos y participados.

Los convenios son uno de los otros instrumentos que se pueden utilizar para formalizar la colaboración entre el Estado y las CC.AA. Presentan una situación desigual y deficiente, comparándolos con la situación existente en otros Estados federales de nuestro entorno, ya que los convenios horizontales entre dos o más CC.AA apenas existen, y en cambio, los convenios verticales, entre el Estado y las CC.AA, una por una, son muy numerosos.

Paradójicamente, éstos carecen de regulación constitucional, pero se admiten con toda facilidad, y en cambio los convenios horizontales tienen una previsión constitucional en el artículo 145.2 CE, plena de desconfianza hacia las CC.AA. Dicho precepto fundamental prevé dos supuestos de convenios entre dos o más CC.AA. El primero es un

“convenio para la gestión de los servicios propios” de las CC.AA que lo firman y requiere únicamente la comunicación a las Cortes. El segundo supone un “acuerdo de cooperación” y necesitará la autorización de las Cortes Generales.

En lo referente a los Planes y programas conjuntos y otros procedimientos mixtos y participados hay que decir que se trata de relaciones intergubernamentales muy desarrolladas en otros sistemas, como el Austriaco y el helvético, en los que el Senado es una institución débil como Cámara de representación.

En España estos procedimientos son también muy numerosos y presentan una gran heterogeneidad. Suelen estar previstos por la legislación del Estado, pero en ocasiones también de las CC.AA que dan participación a otras Comunidades o al propio Estado, por lo común en forma de audiencia.

En este enorme abanico de fórmulas participadas destaca en particular el establecimiento de

programas estatales aprobados en muchas ocasiones previa consulta con las CC.AA, que se desarrollan generalmente mediante convenios con todas o buena parte de ellas, y parece que esta fórmula de relación se está implantando en determinados ámbitos, pues periódicamente se articulan de este modo los sucesivos planes en materias tales como la formación del personal de las administraciones públicas. En realidad la colaboración se puede articular también mediante otros instrumentos que originalmente tienen una función distinta, o que se crearon sobre todo en el régimen local, como son por ejemplo las encomiendas de gestión y los consorcios³⁶.

Para finalizar, una reflexión. La inexistencia de instituciones y técnicas eficaces para las relaciones intergubernamentales entre las CC.AA y de éstas con el Estado es el punto débil de toda la estructura autonómica. Esta situación, es aún más patente, tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía de última generación, donde se tiende hacia el establecimiento de mecanismos bilaterales.

³⁶ A modo de ejemplo, respecto a los consorcios se cita la colaboración entre la Generalitat de Cataluña y las Islas Baleares para la promoción exterior de la lengua catalana que se inició con un acuerdo marco suscrito en el año 2000 y que ha dado paso después a la creación del consorcio denominado “Institut Ramón Llull”.

B) MECANISMOS EXTERNOS

1. *Consejero de Asuntos Autonómicos ante la REPER*³⁷

Este mecanismo externo tiene como referente la figura del Observador de los Länder en Alemania³⁸, y fue creado en el año 1996 fruto de reiteradas propuestas autonómicas³⁹ de instaurar la figura del “observador de las CC.AA” de modo similar a la contemplada en Alemania. Habría que remontarse al Proyecto de Convenio presentado por el Estado en el año 1986 para encontrar alguna regulación concreta sobre la figura del “Observador de las CC.AA”⁴⁰, que veía reducido papel a

canal de información y forma de expresión de la participación autonómica, pero sin tener actuaciones positivas ante los órganos comunitarios o estatales, sino una función meramente pasiva. En las discusiones posteriores a 1986, las cuestiones centrales de la definición de la posición autonómica, la vinculación del Estado respecto a ésta, y la participación autonómica en las delegaciones españolas en materias de competencia autonómica no pasan ahora ya por el Observador, de tal forma que se replantea la discusión en torno a la figura en las negociaciones previas a la formación del Gobierno del PP en 1996. El Pacto de Gobernabilidad entre el PP y CIU asume estas discusiones a través de

³⁷ La figura del representante de las CC.AA ante la Representación Permanente, se creó mediante Real Decreto 2105/1996, de 20 de Septiembre, por el que se creó la Consejería para Asuntos Económicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, siguiendo el acuerdo de 22 de Julio de 1996, de la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas.

³⁸ A su vez el origen de esta institución alemana está en un acuerdo entre los presidentes de los Länder de Baviera y de Baden-Württemberg y el Ministro Federal de Asuntos Exteriores. Por medio de este acuerdo un funcionario representaría a ambos Estados en la negociación que tuvo como fruto la firma del Tratado de Roma y la subsiguiente creación de la Comunidad Europea. Posteriormente, el 3 de Julio de 1958 se llegó a un acuerdo por el que se creaba la figura del Observador de los Estados, para que informase a éstos de las negociaciones para la creación de una zona de libre mercado. A este observador le fueron aumentadas sus competencias en 1959 a todo lo relativo a la Comunidad Europea. Actualmente es nombrado por la Conferencia de Ministros de Economía de los Länder.

³⁹ Desde el año 1985 las CC.AA insistieron en la necesidad de crear un instrumento de actuación directa en Bruselas ante los órganos comunitarios. Concretamente una propuesta catalana de creación de una “Delegación de las CC.AA”.

⁴⁰ Sería nombrado por el Ministerio de AA.EE a propuesta vinculante de las 17 CC.AA. El observador se integraría plenamente en la Representación Permanente de España.

la instrumentación de la figura del Consejero para Asuntos Autonómicos, figura que será asumida por la Conferencia para Asuntos de las Comunidades Europeas⁴¹, y posteriormente creada por el Estado⁴². Son las funciones que el citado Real Decreto y el Acuerdo precedente encomiendan al Consejero las que lo reconducen a la figura del Observador alemán y a las reivindicaciones correspondientes de las CC.AA en los años transcurridos desde la adhesión. Sin embargo, la creación del Consejero para Asuntos Autonómicos en la REPER de España en Bruselas no supuso la superación del debate acerca del Observador, puesto que las características de ambas figuras eran distintas en aspectos muy relevantes⁴³. En este sentido hay que decir que el Observador es ante todo una forma autonómica de participación limitada, y el Consejero es en cambio un instrumento estatal de enlace con las CC.AA, debiéndose añadir que la figura del Consejero se distancia considerablemente del modelo alemán por su nombramiento y encuadre

funcional y orgánico. El aspecto del nombramiento del Consejero resulta relevante al respecto, ya que hasta el año 2005 era designado por el Estado sin intervención de las CC.AA, y subordinado orgánicamente al Ministerio de Asuntos Exteriores y funcionalmente al Ministerio para las Administraciones Públicas, no pudiendo concebirse como un representante autonómico en Bruselas, sino como figura estatal para la relación con las CC.AA. Al respecto se ha pronunciado la doctrina más autorizada. A modo de ejemplo la profesora MANGAS⁴⁴ se expresa en los siguientes términos: "*(...) Si el Consejero Autonómico no es nombrado o propuesto por las CC.AA, no es un representante de las CC.AA sino del propio Gobierno y depende funcionalmente del Ministerio de Administraciones Públicas, es decir, es un funcionario del Estado. Establecer en esta materia una comparación entre España y Alemania sería a todas luces improcedente*". En semejantes términos se expresa el profesor BAR CENDÓN⁴⁵.

⁴¹ Resolución de 15 de Diciembre de 1996 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia (BOE n° 302 de 16.12.1996) por la que se da publicidad al Acuerdo de la CARCE de 22 de Julio de 1996.

⁴² Real Decreto 2105/1996, de 20 de Septiembre.

⁴³ ROIG MOLÉS, EDUARD., *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos autonómicos*, cit., pp.187 y 198.

⁴⁴ MANGAS MARTÍN, ARACELI., "Comunidades Autónomas e integración europea: balance general y perspectivas en la representación directa en las instituciones, en especial en el consejo", en LÓPEZ JURADO, CARMEN., *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, GRANADA, 2003, pp.199.

⁴⁵ BAR CENDÓN, ANTONIO., "Las Comunidades Autónomas en el marco de la Unión Europea: La Comunidad Autónoma de Valenciana", en VV.AA., *El nacimiento del Estatuto Valenciano*, Fundación Profesor Manuel Broseta, Valencia, 2001, pp.405.

Habrá que esperar a finales del año 2004⁴⁶ para despejar alguna de las desconfianzas detectadas. Como ya se dijo anteriormente en dicha Conferencia se adoptaron 2 grandes acuerdos, tratando el primero de ellos sobre la figura del Consejero y sobre la participación autonómica en los Grupos de Trabajo del Consejo de la Unión Europea. En dicho acuerdo se establece básicamente que los dos puestos actualmente existentes, así como los que pudieran crearse en el futuro sean funcionarios propuestos por las propias CC.AA por un plazo de tres años, de común acuerdo en el seno de la CARCE, y no por el Estado, como antaño. Dicho acuerdo en lo que se refiere a la figura del Consejero para asuntos autonómicos regula

también los cometidos específicos de los mismos en el marco de las actividades de la REPER en relación tanto con las CC.AA como con el Ministerio de Administraciones Públicas. También se resalta en los acuerdos aludidos la canalización de la participación autonómica a través de la Consejería para Asuntos Autonómicos en los Grupos de trabajo del Consejo, y en el COREPER.

Finalmente, y en lo que a regulación jurídica del Consejero se refiere hay que decir que el propio acuerdo aludido del año 2004 reactualiza la cuesti n⁴⁷.

2. Participación autonómica en los comités de la Comisi n⁴⁸

⁴⁶ RESOLUCIÓN de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea; y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, *B.O.E n 64 de 16.03.05*, pp.9372-9376.

⁴⁷ El primero de los Acuerdos adoptados en Diciembre de 2004 incorpora unas Cláusulas adicionales en las que deja sin efecto el anterior Acuerdo de la CARCE de 22 de Julio de 1996 sobre la creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER de España ante la Unión Europea, así como conmina a la Administración General del Estado a proceder a realizar las actuaciones que resulten necesarias para adaptar al presente Acuerdo el RD 2105/1996, de 20 de septiembre, de creación de la Consejería para Asuntos Autonómicos en la REPER de España ante la Unión Europea.

⁴⁸ Sobre la participación autonómica en los Comités de la Comisión Vid., LLIMONA BALCELLS, JOAQUÍN., "La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los Comités de la Comisión", en VV.AA., *La participación de las regiones en Europa*, Barcelona, Institut d'Estudis Aut n mics, 2003., pp.89 a 98; MA UECA DEL HOYO, REGINA., "La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los comités de la Comisión", en VV.AA., *La participación de las regiones en Europa*, Barcelona, Institut d'Estudis Aut n mics, 2003., pp.149 a 155; RIBA CUNILL, MONTSERRAT., "La participación en el Consejo y la experiencia de la participación en los comités de la Comisión", en VV.AA., *La participación de las regiones en Europa*, Barcelona, Institut d'Estudis Aut n mics, 2003. pp.135 a 140

Otro instrumento de colaboración se estaba gestando a partir del Acuerdo de Gobernabilidad suscrito entre el PP y CIU en el mes de Marzo de 1996 que en uno de sus puntos establecía que: *"Se articulará la presencia de representantes autonómicos en las delegaciones españolas, ante los comités y grupos de trabajo en el seno de la Comisión cuando se trate de materias de interés específico o singular para las correspondientes Comunidades Autónomas"*. Meses más tarde, el plano de la CARCE adoptó en su reunión celebrada el 12 de Junio de 1996, que se iniciaran los trabajos destinados a garantizar la participación de las CC.AA en los Comités de comitología⁴⁹ de la Comisión Europea, permitiéndose la representación autonómica en 55 comités seleccionados por la Administración del Estado para la primera etapa de este nuevo instrumento de participación. Se ha optado por abrir algunas materias a las CC.AA (empresas, política industrial y mercado interior, energía, medio ambiente, educación y cultura, salud y protección de consumidores y usuarios, política regional). A modo de ejemplo conviene recordar que

Canarias en el período 1999-2002 participó en los siguientes Comités: de adaptación al progreso técnico de la directiva sobre calidad de aguas de baño; de fomento de tecnologías energéticas en Europa (programa Thermie); de gestión de residuos; del programa de fomento de energías renovables (Altener), de Revisión del reglamento CITES⁵⁰. A la vista de que experiencia autonómica en estos Comités fue razonablemente satisfactoria durante los años 2002 y 2003 se quiso extender esta experiencia a más comités. En la actualidad son ya más de un centenar los comités en los que participan las CC.AA. La negociación aún no ha concluido. En opinión de LÓPEZ ESCUDERO⁵¹: *"(...) de cara al futuro la extensión de la participación autonómica a nuevos comités debe estar guiada por los criterios de la existencia de competencias autonómicas en la materia, del interés de un número apreciable de CC.AA en tener presencia de un comité y por el criterio de la disponibilidad de funcionarios con la cualificación necesaria para intervenir en los debates altamente especializados que se desarrollan en estos Comités"*.

⁴⁹ Estos Comités de forma preferente se dedican a asistir a la Comisión en el ejercicio de sus competencias de ejecución, es decir a desarrollar modalidades técnicas de ejecución de normativa comunitaria.

⁵⁰ Datos extraídos del *Informe sobre el Proyecto de Ley general de cooperación autonómica*, Madrid, 2002, Vol. IV, pp.374.

⁵¹ LÓPEZ ESCUDERO, MANUEL., "Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea", en VV.AA., *Derecho público de Cantabria*, Cantabria, 2003, pp.1060.

3. La presencia de las CC.AA en el Consejo⁵²

Mayor interés han tenido las CC.AA en tener presencia en el Consejo de Ministros de la Unión. Una eventual presencia de Presidentes o Consejeros Autonómicos en la formación de la Delegación Española en el Consejo no presenta ningún problema desde la óptica comunitario, ya que el artículo 16.2 del Tratado de la Unión Europea – versión consolidada- contempla la posibilidad de que representantes regionales puedan formar parte de las delegaciones nacionales en el seno del

Consejo de la Unión, dejando a voluntad de los Estados la decisión de una eventual participación de sus entes descentralizados en el Consejo de la Unión. Éstos tienen tres posibilidades: facultar a un Ministro de un Estado federado o de una región a comprometer, con su actuación, al Estado en su conjunto (Bélgica); negar toda presencia territorial en tal órgano comunitario (España hasta el año 2005); o adoptar una postura intermedia, caracterizada por integrar en las Delegaciones estatales algún representante territorial, y que pueden tener distinto alcance, según

⁵² Sobre la participación de las CC.AA en el Consejo de la Unión Europea Vid., VV.AA.,

La participación de las Comunidades Autónomas en los Consejos de Ministros de la Unión Europea, Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública, 1998.

Así como las siguientes contribuciones individuales: ARGULLOL MURGADAS, ENRIC., “La participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros europeo”, en VIDAL-BENEYTO, JOSÉ., *El reto constitucional de Europa*, Madrid, Dykinson, 2005, pp.323-334; ó “Ámbitos materiales en los que aplicar la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros Europeo”, en FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER., *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d’Estudis autonòmics i Locals, 1ª edición, 2003, pp.61-71; CALONGE VELÁZQUEZ, ANTONIO., “¿Modelo de participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea?”, en VV.AA., *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, Barcelona, Bosch, 2005, pp.829-844; CANTERO MARTÍNEZ, JOSEFA., “Crónica sobre modelos europeos en materia de participación y representación de las entidades subestatales en el Consejo de Ministros de la Unión Europea”, en *Revista Española de Derecho Europeo*, núm.3 Julio/Septiembre, 2002, pp.449- 489; URIBE OTALORA, AINHOA., “La participación de las regiones europeas en el Consejo de la Unión: Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Valencia, nº 14, 2003, pp.241-286.

se permita dicha presencia a efectos meramente informativos, o se le permita su intervención (Alemania, Italia, y España a partir del año 2005 a efectos meramente informativos). La presencia de representantes autonómicos en el Consejo de la Unión fue tratada con detalle en el mes de Marzo de 1998⁵³. El acuerdo alcanzado en el Congreso de los Diputados pide a la CARCE que inicie un proceso para establecer una fórmula que permita la presencia de un representante de las CC.AA en la delegación del Gobierno en aquellas reuniones del Consejo de la Unión en las que se traten asuntos respecto de los cuales tengan competencia exclusiva las CC.AA. Cabe preguntarse al respecto ¿Cuáles son los elementos más destacables del este pronunciamiento?. Siguiendo al profesor ARGULLOLL⁵⁴ : *“(...) La respuesta es la siguiente. En primer lugar, se dispone que se inicie un proceso. Un segundo dato radica en el mandato de búsqueda de una fórmula para hacer posible la presencia de un representante de las Comunidades*

Autónomas en la delegación del Gobierno. Un tercer aspecto substancial es la fórmula para acotar esta presencia, es decir, en aquellas reuniones del Consejo en que se traten asuntos en los que las Comunidades Autónomas tengan competencias exclusivas. Por lo tanto, no se trataría de reuniones en que se traten asuntos que afecten a los intereses autonómicos, ni tan sólo asuntos que incidan en sus competencias en general (...).”

Posteriormente, y hasta la aprobación del Acuerdo de la CARCE de Diciembre de 2004, hay que citar como hito relevante la reunión celebrada el 26 de Febrero de 1999 en Santander por la que se adoptó una propuesta de posición común autonómica sobre las bases de participación de representantes de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión. Éstas entienden que esa participación directa se sustenta en los principios de lealtad, colaboración y cooperación entre el Estado y las CC.AA, que su presencia

⁵³ A consecuencia de una PNL presentada por el Grupo Parlamentario Vasco en relación con la participación de las CC.AA en la Delegación del Estado en el Consejo, la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales aprobó por unanimidad la sustitución presentada por el Partido Popular, vid., *BOCG/CG/VI/145* y *DSCG/CM/VI/89*.

⁵⁴ ARGULLOLL i MURGADAS, ENRIC., “Ámbitos materiales en los que aplicar la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros Europeo”, en *Informe Pi i Sunyer sobre el desarrollo autonómico y la incorporación de los principios de la Unión Europea*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis autonòmics i Locals, 1ª edición, 2003, pp.65.

debería producirse en las tres esferas del Consejo: grupos de trabajo, COREPER y Consejo, reivindicando esa presencia mediante una interpretación amplia y coherente de la expresión “competencias exclusivas”, en el sentido de entender como exclusivas de “carácter legislativo, normativo o ejecutivo”. En opinión de MANGAS⁵⁵, el documento de Santander era bastante razonable, respetuoso plenamente con el Derecho comunitario y la Constitución, y debiera haber sido una base seria para llegar a un acuerdo y resolver definitivamente lo que otros Estados practican con normalidad (como Alemania, Austria, Bélgica y Reino Unido).

El citado acuerdo de la CARCE del año 2004⁵⁶ establece que el Pleno de cada una de las Conferencias Sectoriales afectadas procederá a designar, como representante autonómico, al miembro de una CC.AA, con rango de miembro de un Consejo de Gobierno autonómico, que deba incorporarse a la delegación española en las reuniones de las formaciones del Consejo de la Unión para representar a las CC.AA que hayan manifestado su interés en determinados asuntos que afecten a sus competencias, efectuándose su designación según procedimiento previamente fijado por el Pleno de cada una de las Conferencias Sectoriales⁵⁷ (véase nota al final), debiéndose garantizar una estabilidad mínima de seis meses en su nombramiento. Conviene decir que el referido acuerdo es de aplicación a Canarias, sin perjuicio de lo establecido específicamente en su régimen de integración específico⁵⁸.

⁵⁵ MANGAS MARTÍN, ARACELI, “Comunidades Autónomas e integración europea: balance general y perspectivas en la representación directa en las instituciones, en especial en el Consejo”, cit., pp.203.

⁵⁶ RESOLUCIÓN de 28 de febrero de 2005, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se ordena la publicación de los Acuerdos de 9 de Diciembre de 2004, de la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, sobre la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea y sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea, y sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo de la Unión Europea, (B.O.E n°64, de 16.03.05).

⁵⁷ (Véase nota al final).

⁵⁸ Vid., Punto 6. Reglas especiales del ACUERDO SOBRE EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA EN LAS FORMACIONES DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.

Y para finalizar hay de decir que el citado Acuerdo de la CARCE del año 2004 deja la cuestión abierta para el futuro al comprometerse a examinar la procedencia de revisar el sistema de representación autonómica en las formaciones del Consejo establecido en este Acuerdo tras su aplicación durante 2005⁵⁹.

4. Otras manifestaciones externas⁶⁰

Como otra manifestación de la actividad exterior de las CC.AA hay que referirse a la presencia en Bruselas, que no en sus instituciones, mediante las oficinas y delegaciones permanentes en Bruselas, así como mediante contactos y viajes oficiales al extranjero de representantes regionales. En este sentido, no podía ignorarse por más tiempo el creciente

proceso de internacionalización de las relaciones entre diferentes organismos públicos, tanto en el ámbito comunitario europeo como en el mundial, en orden a conseguir el pleno reconocimiento así como el desarrollo económico, social y cultural de las Regiones⁶¹, proceso éste en el que los órganos centrales del Estado debían ir abriendo poco a poco su mentalidad hacia estas nuevas formas de relaciones exigidas por la evolución de los tiempos, favoreciendo la apertura de nuevas vías y contribuyendo a definir y estructurar, sin miedo ni prejuicios, la nueva realidad política que irreversiblemente estaba surgiendo ante nosotros⁶².

Abundando en la cuestión, incluso podría contemplarse la posibilidad de apertura de oficinas y delegaciones permanentes en otros

⁵⁹ Vid., Punto 7. Cláusulas Adicionales del ACUERDO SOBRE EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN AUTONÓMICA EN LAS FORMACIONES DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA

⁶⁰ Sobre las oficinas y delegaciones en Bruselas se han tenido en cuenta BADIELLO, LORENZA., "La representación regional en Bruselas: evolución, funciones y perspectivas", en MORATA, FRANCESC., *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp.327-368; MATIA PORTILLA, FRANCISCO JAVIER., "Las oficinas y delegaciones en Bruselas", en BIGLINO CAMPOS, PALOMA., *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario*, Tirant lo Blanch, 2003, pp.67-106; TRUJILLO HERRERA, R., "Reflexiones sobre las oficinas de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea y papel que han de jugar las CC.AA en la Europa nacida de Maastricht", en *REE*, núm.9, 1995. pp.103-116; y VALENCIA, INMACULADA., "Representantes Regiones en Bruselas", en *Revista de Estudios Autonómicos*, INAP, Madrid, nº 4 (jun-dic.2003), pp.203-243.

⁶¹ Vid., ROJO SALGADO, ARGIMIRO., *La exigencia de participación regional en la Unión Europea.- De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, BOE, 1996, pp.169.

⁶² En el mismo sentido vid., PÉREZ TREMPES, PABLO., *Comunidades Autónomas, Estado y Comunidad Europea*, Ministerio de Justicia, 1987, pp.140.

Estados Miembros de la Unión Europea. Al respecto ELORRIAGA PIZARIK⁶³ hace mención a modo de ejemplo a la apertura por Cataluña de un Oficina en Polonia, llamada de “información y selección laboral en origen” que pretende contribuir a la selección de personal en origen para las empresas, prestar formación profesional y sobre la lengua y cultura catalanas, y recoger y presentar la documentación necesaria para la obtención de los permisos. En suma, desarrolla una función de asesoramiento e intermediación en el país de origen de los inmigrantes.

La creación de Delegaciones regionales en Bruselas se justificó, en un primer momento, en la necesidad de obtener y trasladar información europea, empezándose a plantear el problema en 1988 cuando las CC.AA trataron de elevar a rango político y orgánico su representación. Tras la creación en 1996 de la figura del Consejero para Asuntos Autonómicos,

se produjo en reconocimiento expreso de las oficinas regionales en Bruselas en el artículo 36.7 de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. En el año 2002, en el seno de la CARCE, las Oficinas Regionales en Bruselas acordaban un documento de colaboración que venía a concretar una práctica ya desarrollada con anterioridad. El Documento preveía la designación semestral de una de las Oficinas como coordinadora de todas las tareas de colaboración que pretenden llevarse a cabo y que dicho Oficina, junto con la anterior y posterior en el desempeño de la función coordinadora, debían incluir en un programa de trabajo semestral que deberá aprobarse en una reunión plenaria de todas las Oficinas⁶⁴.

III. LA INFLUENCIA DE LAS CC.AA EN LA DENOMINADA FASE DESCENDENTE DE PARTICIPACIÓN ANTE LA UNIÓN EUROPEA⁶⁵.

⁶³ Vid., ELLORRIAGA PIZARIK, GABRIEL, “La acción exterior de las CC.AA”, en la *Constitución española y la acción exterior del Estado*, Colección Escuela Diplomática, nº 8, 2004, pp.29.

⁶⁴ Para mayor información sobre el Acuerdo de la CARCE de 23 de Julio 2002, vid., ROIG MOLÉS, EDUARD., “La Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea en el año 2002”, en *Informe Comunidades Autónomas 2002*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2003, pp.501.

⁶⁵ Vid., ALBERTÍ I ROVIRA, ENOCH., “El desarrollo y la ejecución por las Comunidades Autónomas de la normativa comunitaria en materias de competencia compartida con el Estado”, en VV.AA., *Estatuto y Unión Europea: seminario, Barcelona, 2 de mayo de 2006*, 1ª Edición, Barcelona, Institut d'Estudis Autonòmics, 2006, pp.79-103; ELORRIAGA PISARIK, GABRIEL “La participación autonómica en la toma de decisiones y en la ejecución de las políticas comunitarias”, en VV.AA., *Parlamentos y Regiones en la construcción de Europa*, Madrid, Tecnos, 2003, pp.247-254; MONTILLA MARTOS, JOSÉ ANTONIO., “La participación de las Regiones en la fase descendente de aplicación del Derecho europeo”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, INAP, Madrid, núm.4 (Jul-dic.2003), pp.107-135; PÉREZ TREMP, PABLO “La ejecución del derecho europeo por las Comunidades Autónomas”, en RODRÍGUEZ ARANA, JAIME y GARCÍA MEIXA, PABLO., *Curso de derecho público Comunidades Autónomas*, Madrid, Montecorvo, INAP, 2003, pp.755-782.

En España la implementación de la normativa comunitaria por las Comunidades Autónomas deriva de los propios principios constitucionales, estableciendo que son competentes para aplicar el derecho comunitaria aquellas instancias que tengan la competencia según las normas interna de repartición de poder establecidas⁶⁶.

A) SUPUESTOS DE APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO

Existe una aplicación cotidiana, habitual, de la legislación comunitaria por parte de todas las administraciones públicas, incluidas las autonómicas, y existen también casos en los que se produce una eventual inaplicación o violación del Derecho comunitario. Abundando en la cuestión, y al igual que ya lo ha

hecho el Tribunal Constitucional español⁶⁷, conviene distinguir entre aplicación "rutinaria" y aplicación "conflictiva" del Derecho Comunitario.

1.- Aplicación rutinaria

Aquí el interés del Estado y las Comunidades Autónomas, debe ser, en principio, el mismo: el de asegurar que la normativa europea de desarrollo sea de calidad, recoja en lo posible las peculiaridades de la situación española, así como que se garantice la mejor aplicación del Derecho comunitario y el cumplimiento de los compromisos asumidos en Bruselas.

Se podría aquí también diferencias entre aplicación normativa (elaboración de normas necesarias

⁶⁶ El Tribunal Constitucional, desde la Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, a la que le siguen muchas otras (SSTC 64/1991, 236/1991, 76/1992, 80/1993, 141/1993, 102/1995, 67/1996, 45/2001 y 95/2001, entre otras, consideró que la aplicación del derecho comunitario correspondía en España al Estado o a las CC.AA según quien fuera el titular de la competencia afectada por la norma comunitaria, salvo que se introdujera algún elemento nuevo que impidiera la ejecución.

⁶⁷ Vid., STC 252/1988, de 20 de Diciembre.

para que a su vez sean aplicables y efectivas las normas comunitarias) y ejecución administrativa⁶⁸.

- Aplicación normativa

Una prueba de la mayor facilidad de llegar a un acuerdo en esta área es la aceptación por parte del Gobierno español de una participación "organizada" de representantes autonómicos en los Comités "Comitología", presididos por la Comisión Europea, que el Consejo establece para llevar a cabo el desarrollo reglamentario de muchas normas comunitarias.

En efecto, en 1997 se llegó a un Acuerdo en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, por el que se preveía la participación de las CC.AA en 55 comités. En la Conferencia del año 2002 este acuerdo fue ampliado a 95 comités, aprobándose un conjunto de reglas sobre la participación autonómica en los comités de ejecución de la Comisión Europea, con lo que se pone fin al desarrollo sin regulación expresa de esta forma de participación.

- Ejecución administrativa

Un caso claro de este supuesto es la gestión de fondos estructurales donde la propia normativa comunitaria establece, desde un principio, la cooperación entre Administraciones y un papel relevante para las CC.AA. Aquí, tanto al Estado como a las CC.AA les conviene cooperar para que todo funcione correctamente, tanto a la hora de presentar proyectos susceptibles de obtener financiación en Bruselas, como en la fase de gestión propiamente dicha de los fondos y lucha contra el fraude. En esta área lo importante es que los medios materiales y financieros sean adecuados, así como que las estructuras de gestión administrativa y de coordinación interadministrativa funcionen con eficiencia.

2.- Aplicación conflictiva

La participación de las Comunidades Autónomas en esta fase suele ser bastante alta, al menos cuando supera el nivel meramente técnico. De hecho, las CC.AA han venido participando con el pleno acuerdo del Ministerio de Asuntos Exteriores, en las conocidas como reuniones "paquete", que mantienen periódicamente los servicios de la Comisión con las autoridades nacionales, para repasar el estado de

⁶⁸ Vid., GIL IBÁÑEZ, ALBERTO J., "Situación institucional y opciones de las regiones en la Unión Europea", en BECERRIL ATIENZA, BELÉN., *El gobierno de Europa: diseño institucional de la Unión Europea*, Madrid, 2003, pp.361.

las infracciones pendientes al Derecho comunitario de un Estado miembro concreto.

La competencia para dictar normas de desarrollo del derecho comunitario a favor de las CC.AA, siempre que afectasen a materia de competencia autonómica, fue ya recogida por diversos Estatutos de Autonomía con anterioridad a la masiva aprobación de reformas estatutarias, con un tratamiento jurídico que no fue uniforme⁶⁹.

En la actualidad, y tras las reformas de última generación la situación ha quedado de la siguiente manera⁷⁰.

A pesar de dicho tratamiento no uniforme de la ejecución de Tratados internacionales por parte de

los 17 Estatutos de Autonomía, existe la convicción general de que todas las CC.AA, incluidas las que carecen de cláusula estatutaria escrita, pueden ejecutar Tratados y derecho comunitario. La razón de todo ello estriba en que el título competencial no deriva de la existencia de dicha cláusula, sino de la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de la materia en cuestión.

La ejecución se convierte así, en una obligación constitucional, consecuencia, a su vez, de un compromiso estatal sobre una materia asumida como competencia por las CC.AA. En este sentido los preceptos estatutarios sobre ejecución de Tratados pueden resultar un tanto superfluos. El límite a este derecho de ejecución vendrá impuesto por el margen de actuación y maniobra que

⁶⁹ Los Estatutos de Galicia, Cantabria, Valencia y La Rioja carecían de cualquier referencia al tema. Los de Extremadura (art.9.1), Asturias (art.12.b), Baleares (art.12.1), Castilla y León (art.28.7), Murcia (art.12.2), y Navarra (art.58.2 de la LORAFRF) parecen asumir competencias de ejecución de Tratados internacionales, limitándola a la función de ejecución simple o administrativa, excluyendo la posible ejecución legislativa. En cambio, los Estatutos del País Vasco (art.20.3), Cataluña (art.27.3), Andalucía (art.23.2), Aragón (art.40.2), Castilla La Mancha (art.34), Canarias (art.37.2) y Madrid (art.33.2) asumen dicha competencia sin restricción alguna. Finalmente, sólo dos de los Estatutos, Murcia y Aragón, se refieren a la ejecución no sólo de Tratados, sino también de actos normativos de las organizaciones internacionales.

⁷⁰ Se han realizado reformas estatutarias en Cataluña (artículos 189 “desarrollo y aplicación Derecho europeo” y 190 “gestión fondos europeos”); Andalucía (artículos 185 “gestión fondos europeos” y 235 “desarrollo y aplicación derecho Unión Europea”); Valencia (artículo 61.3 letra d), Castilla y León (artículos 62.3), Baleares (artículo 109) y Aragón (artículo 93.2).

el propio derecho europeo establezca, y también por el alcance concreto con que, según el bloque de constitucionalidad, se haya asumido la competencia material afectada.

Empero, el tema de la ejecución de las disposiciones comunitarias no acaba con la afirmación de la competencia autonómica. Una nueva exigencia se plantea, a saber, la necesidad de homogeneizar y armonizar la actuación normativa autonómica.

La Constitución reserva al Estado una competencia de coordinación en general unida a la legislación básica y referida a la actividad económica, a la investigación, a la sanidad, etc. La competencia de coordinación ha de entenderse como un reforzamiento o complemento de la noción de bases, tendente a la consecución de la unidad normativa perseguida por las bases. La coordinación actúa, así, como límite respecto de la plenitud competencial de la CC.AA. Un límite justificado, en este caso, por la exigencia de unidad o uniformidad que plantea el derecho comunitario. El alcance que debe dársele a las actuaciones de los poderes centrales del Estado en aras de la coordinación

debería quedar fijado de tal manera que el Estado pudiera no sólo fijar “medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias.

En la medida en que esa coordinación venga impuesta por exigencias comunitarias, éste debe ser el alcance que debe darse a las actuaciones de los poderes centrales del Estado. Ahora bien, esta exigencia de armonización y de coordinación no basta de cara al efectivo cumplimiento de las obligaciones comunitarias europeas derivadas de la integración. La experiencia confirma la necesidad de un control del Estado sobre las CC.AA, un control previsto básicamente en el artículo 153 de la Constitución.

Siguiendo a BULLAÍN LÓPEZ⁷¹ no parecen recursos adecuados el empleo de leyes armonizadoras ex artículo 150.3 de la Constitución española, ni el mecanismo de coacción estatal previsto en el artículo 155 de la misma norma fundamental.

⁷¹ Vid., BULLAÍN LÓPEZ, I., *Las Regiones autónomas de la Comunidad Europea y su proceso de integración europea*, Oñati, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, 1991, pp.198.

B) LOS DENOMINADOS CONTRATOS Y CONVENIOS TRIPARTITOS POR OBJETIVOS

Aprovechando el debate que se generó en torno al Libro Blanco de la Gobernanza⁷², las Regiones, una vez más, tuvieron su oportunidad para reivindicar un status adecuado dentro de la Unión Europea. Dicho Libro Blanco presentó en su día propuestas clave de cambio en cuatro grandes líneas de actuación: *"mayor participación"*, *"mejores políticas, mejoras normativas y mejores resultados"*, *"la contribución de la Unión Europea a la Gobernanza mundial"*, y *"centrar las políticas y las instituciones"*. Refiriéndonos a la primera línea de actuación la Comisión Europea propone *"llegar hasta los ciudadanos a través de la democracia regional y local"*, estableciendo un diálogo más sistemático con las asociaciones europeas y nacionales de las entidades regionales y locales, así como creando la figura de *"los contratos y convenios tripartitos por objetivos"*, en forma de proyectos pilotos en una serie de áreas bien definidas. Digamos a continuación, que la propia Comisión Europea previó

inicialmente la celebración de "convenios tripartitos con carácter experimental", abriendo la posibilidad de celebrar "contratos tripartitos" en el futuro. Este instrumento jurídico se presenta para ofrecer una mayor flexibilidad en relación con las políticas y las tareas legislativas y de aplicación con un fuerte impacto territorial. En su momento, muchas entidades territoriales se declararon interesadas en participar en la celebración de contratos tan pronto como la Comisión clarificara sus objetivos, naturaleza y alcance. Esto desembocó en la Comunicación de la Comisión sobre "un marco para contratos tripartitos por objetivos entre la Comunidad Europea, los Estados miembros y las autoridades territoriales"⁷³. Esta comunicación distingue entre contratos y convenios tripartitos por objetivos. Los contratos tripartitos por objetivos, se utilizarán para describir los contratos celebrados entre la Comunidad Europea, un Estado miembro y las autoridades regionales o locales en aplicación directa del Derecho comunitario derivado de carácter vinculante (reglamentos, directivas o decisiones). Los convenios tripartitos por objetivos, se utilizarán para

⁷² Vid., Comunicación de la Comisión de fecha 25-7-2001 sobre "La Gobernanza Europea. Un libro blanco", COM (2001) 428 final, Bruselas; Comunicación de la Comisión de fecha 5-6-2002 sobre "La Gobernanza Europea.- legislar mejor", COM (2002) 275 final, Bruselas; y Comunicación de la Comisión de fecha 11-12-2002 "Informe sobre la Gobernanza Europea", COM (2002) 704 final.

⁷³ Vid., Comunicación de la Comisión de fecha 11-12-2002 sobre "Un marco para contratos tripartitos por objetivos entre la Comunidad Europea, los Estados Miembros y las autoridades territoriales", COM (2002) 709 final.

describir los convenios celebrados entre la Comisión, un Estado miembro y autoridades regionales y locales al margen de un marco comunitario vinculante. La base de esta propuesta derivaba de la reflexión de que, de un lado, el respeto de las condiciones locales puede hacer difícil el establecimiento de reglas que se apliquen a toda la Unión, y, de otro, el reconocimiento de la necesidad de que deba existir más flexibilidad en los instrumentos aplicados en la ejecución de la legislación y los programas que tengan un impacto territorial. Este tipo de instrumentos, a pesar de que no ha sido objeto de generalización en la práctica⁷⁴, sería conveniente que se implantaran de forma cotidiana en aquellas materias con un fuerte impacto territorial, como pueden ser las referidas al transporte, la energía, el medio ambiente, el empleo, el desarrollo rural, las políticas de cohesión y de apoyo a las regiones desfavorecidas, cultura, educación, creación de empleo, etc.

C) ALGUNOS PROBLEMAS DETECTADOS

Al margen de la necesidad de homogeneización y armonización detectada en la ejecución de las disposiciones comunitarias, una de las preocupaciones centrales ha sido la del incumplimiento autonómico de las determinaciones comunitarias, que arriesgaba la responsabilidad internacional del Estado (ante la Unión Europea), y la identificación de los medios estatales de control sobre la ejecución autonómica. No obstante, el tiempo se ha encargado de dispar esta preocupación, tras comprobarse que el índice de incumplimiento autonómico de la normativa comunitaria ha sido bastante menor de lo que se esperaba.

No ha merecido, sin embargo, la misma atención o preocupación, en cambio, la eventual repercusión negativa que sobre los intereses autonómicos puede tener el incumplimiento estatal de la normativa comunitaria y la identificación de los medios autonómicos de control sobre la ejecución estatal.

Otros problemas se han detectado. En primer lugar, la necesidad de mejorar los órganos de encaje jurisdiccional entre los

⁷⁴ Como por ejemplo el convenio tripartito por objetivos, relativo a la movilidad urbana sostenible, firmado entre la Comisión, Italia y Lombardía el 15 de Octubre 2004. Existen trabajos preparatorios para la suscripción de 4 convenios tripartitos en materia ambiental con las ciudades de Birmingham, Lille, Pescara, y en la isla de Sicilia.

sistemas comunitario y nacional para poder valorar adecuadamente los supuestos de responsabilidad concurrente entre la Comisión, la Administración nacional y regional. En segundo lugar, una necesaria clarificación del sistema de distribución de responsabilidades y pagos de sanciones económicas, por infracciones responsabilidad de una CC.AA o mixtas CC.AA-Estado⁷⁵.

Como solución a diversos problemas detectados en materia de implementación de normas comunitarias se han planteado algunas medidas:

a.- Para corregir posibles incumplimientos en materia de implementación defectuosa o errónea, se ha llegado a plantear la modificación del artículo 102 de la Ley 30/1992, contemplando expresamente la revisión de oficio de los actos contrarios al Derecho

comunitario, tanto por parte del Estado como de las Comunidades Autónomas en su propio ámbito⁷⁶.

b.- La posible creación de un sistema en el que la Comisión, en casos excepcionales y previo acuerdo del Estado implicado, pueda dirigir su acción de control directamente a una región responsable de una violación del Derecho comunitario, y eventualmente, demandarla directamente ante el Tribunal de Justicia. En este caso sería imprescindible la reforma del TFUE y del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

c.- Clarificar el sistema de distribución de responsabilidades y pagos de sanciones económicas por infracciones responsabilidad de una CC.AA o mixtas CC.AA-Estado⁷⁷.

⁷⁵ En este sentido es interesante confrontar lo dicho en la contribución individual de GÓMEZ PUENTE, MARCOS., "Un apunte sobre la dimensión regional de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del derecho comunitario", en TORNOS MAS, JOAQUÍN., Informe Comunidades Autónomas 2004, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 2005., pp.780-799, que también aboga por una clarificación en el reparto de responsabilidades por incumplimiento del derecho comunitario; ó en la contribución individual de VIDAL BELTRÁN, JOSÉ MARÍA., "La participación de las Comunidades Autónomas y el uso de sus lenguas oficiales en las instituciones de la Unión Europea", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 13, 2º semestre 2007, Madrid Editorial Colex, el cual no ve con malos ojos la instauración de un régimen sancionador para las Comunidades Autónomas infractoras.

⁷⁶ Cfr. GIL IBÁÑEZ, ALBERTO J., "Situación institucional y opciones de las regiones en la Unión Europea", en BECERRIL ATIENZA, BELÉN., *El gobierno de la Europa: diseño institucional de la Unión Europea*, Madrid, 2003, pp.365.

⁷⁷ En este sentido es interesante confrontar la opinión de GÓMEZ PUENTE que aboga, también por una clarificación en el reparto de responsabilidades por incumplimiento del derecho comunitario, vid., GÓMEZ PUENTE, MARCOS., "Un apunte sobre la dimensión regional de la responsabilidad del Estado por incumplimiento del derecho comunitario", en TORNOS MAS, JOAQUÍN., pp. 780-799; ó la de VIDAL BELTRÁN que no ve con malos ojos la instauración de un régimen sancionador para las CC.AA infractoras, vid., VIDAL BELTRÁN, JOSÉ MARÍA., "La participación de las Comunidades Autónomas y el uso de sus lenguas oficiales en las instituciones de la Unión Europea", en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 13, 2º semestre 2007, Madrid, Editorial Colex, pp.102.

d.- La profundización en la celebración de “contratos y convenios tripartitos por objetivos”.

IV. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LAS CC.AA EN LA UNIÓN EUROPEA

Existen en la actualidad otras vías o formas de participación ante la Unión Europea, a través del Comité de las Regiones o ante los Tribunales de Justicia de la Unión Europea.

A) ANTE EL COMITÉ DE LAS REGIONES

El nacimiento del Comité de las Regiones, como es sabido, puede situarse en el contexto del nacimiento del Tratado de Maastricht por el que se crea la Unión Europea, y fruto,

preferentemente, de la presión de las denominadas Regiones Políticas (de forma especialmente acentuada de los Länder alemanes y CC.AA españolas). Desde su inicio han tenido que convivir dos almas, la municipalista y la regionalista, que son producto, en todo caso, de la existencia de ambas realidades de gobierno territorial⁷⁸. Dicha situación ha generado cierta desconfianza por parte de los entes regionales más descentralizados en el Comité de las Regiones, a pesar de que el Tratado de Lisboa haya ampliado sus competencias al otorgarle legitimación activa para acceder a los Tribunales de Justicia de la Unión Europea en defensa de sus prerrogativas y de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. De ahí que se le haya criticado al Comité de las Regiones su carácter de representación mixta, heterogénea e indiferenciada⁷⁹. No faltando incluso

⁷⁸ De la misma forma opina el profesor ORTEGA., vid., ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS., “La participación autonómica en la Unión Europea”, en ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH., *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pp.48.

⁷⁹ Entre ellos los profesores ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH., “Las regiones en el proyecto de nueva Constitución Europea”, en ALBERTÍ ROVIRA, E., Y ROIG MOLÉS, EDUARD., *El proyecto de nueva Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp.449-483; BULLAÍN LÓPEZ, IÑIGO., “Autonomía regional y Constitución Europea”, en VV.AA., *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, 1ª edición, Majadahonda (Madrid), Colex, Madrid, INAP, 2005, 2 VOL. (Vol I), pp.255-276; CALONGE VELÁZQUEZ, ANTONIO., *El Comité de las Regiones (análisis de una ¿futura institución?*, Granada, Comares, 2000; MELLADO PRADO, PILAR., “El Comité de las Regiones: un Futuro incierto”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, nº13, 2º semestre, 2007, Editorial Colex, Madrid, pp.43.

aquellos que lo han considerado como una solución provisional⁸⁰ o con un futuro cuanto menos incierto⁸¹, enfocándolo con la problemática específica del acomodo de las Regiones con competencias legislativas en dicho Comité.

No obstante, y a pesar de la problemática detectada, la participación indirecta de las CC.AA, en su calidad de miembros de este órgano, puede ofrecer unas expectativas interesantes de cara al futuro.

B) EL ACCESO DE LAS CC.AA AL TJUE⁸².

A pesar de la innegable evolución que ha experimentado el acceso de las CC.AA ante los Tribunales de Justicia de la Unión Europea de forma indirecta a través del ente central correspondiente, así como, recientemente, en supuestos específicamente tasados, a través del Comité de las Regiones, existe un déficit considerable en la capacidad procesal de aquellas. Nos recuerda la profesora GÓMEZ DE LIAÑO⁸³ que las posibilidades que se ofrecen a los entes subestatales para actuar ante las instancias jurisdiccionales comunitarias no obedecen a un reconocimiento de su condición de poderes públicos, sino que se debe a

⁸⁰ CALONGE VELÁZQUEZ, ANTONIO., “España y El Comité de las Regiones “, en *Cuadernos Europeos de Deusto*, Bilbao, nº 32(2005), pp.33.

⁸¹ MELLADO PRADO, PILAR., “El Comité de las Regiones: un futuro incierto”, cit., pp.45.

⁸² Sobre el acceso de las CC.AA a los Tribunales de Justicia de la Unión Europea cfr., las siguientes monografías: ORTEGA SANTIAGO, CARLOS GONZALO., *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Madrid, Iustel, 2006; SOBRIDO PRIETO, MARTA., *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2003; ZELAYA GARAGARZA, MAITE., *Las Regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: el locus standi de las regiones en los procedimientos jurisdiccionales comunitarios; situación vigente y perspectivas constitucionales de futuro*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública, 2005; y las siguientes contribuciones individuales: GARCÍA- VALDECASAS Y FERNÁNDEZ, RAFAEL., “Intervención de los entes subestatales en las jurisdicciones comunitarias” en VV.AA., *La encrucijada Constitucional de la UE.*, Civitas, Madrid, 2002; pp.303-335; GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA HERRERO, MARTA., “El acceso de las Regiones al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea (REDUE)*, nº 13, 2º semestre 2007, Madrid, Editorial Colex, pp.195-214; MORENO VÁZQUEZ, MANUEL., “La relativa evolución del sistema de participación autonómica en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº6, 1999, pp.443-464; URREA CORRES, MARIA DE LA O., “La capacidad procesal de las Comunidades Autónomas en el Derecho comunitario europeo” en *Anuario Jurídico de la Rioja*, Logroño, nº 10, 2005, pp.147-171.

⁸³ GÓMEZ DE LIAÑO –FONSECA HERRERO, MARTA., “El acceso de las regiones al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, cit., pp.212.

miembros. Sobre el mismo tema, siguiendo a la profesora ZELAIGA GARAGARZA⁸⁴ hay que decir que el tratamiento que reciben las regiones es diferente en función del procedimiento de que se trate y puede verse disminuida o ampliada en función del grado de participación que cada Estado ofrezca a sus entes subestatales a través de la correspondiente estructura procedimental establecida al efecto por el propio Estado. Resulta especialmente interesante para la protección de los intereses regionales el recurso de anulación, la excepción de ilegalidad, la cuestión prejudicial de validez, la intervención como coadyuvante, el recurso por omisión, y el recurso por incumplimiento.

Centrándonos en las CC.AA españolas hay que remitirse a los acuerdos adoptados en el ámbito de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) para entender en toda su amplitud el camino que pueden recorrer las Comunidades autónomas a la hora de acceder al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Dichos acuerdos son los siguientes:

- Intervención de las CC.AA en los recursos por incumplimiento. Acuerdo de la CARCE de 29-11-90⁸⁵

En virtud de este Acuerdo el Estado y las Comunidades Autónomas se comprometieron a lo siguiente:

- *Fase precontenciosa del recurso de incumplimiento ante la Comisión.*

El Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para las Comunidades será el encargado de comunicar a las Comunidades Autónomas los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones recibidas de la Comisión que afecten a sus competencias⁸⁶.

Las Comunidades Autónomas afectadas facilitarán, a través de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, la respuesta que estimen pertinente en relación con los citados escritos de la Comisión. La Secretaría de Estado deberá coordinar tales actuaciones con el fin de estar en disposición de presentar a la Comisión, a través de la Representación Permanente, una respuesta única. Si fuera necesario las Comunidades Autónomas afectadas

⁸⁴ ZELAYA GARAGARZA, MAITE., *Las Regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, cit., pp.288.

⁸⁵ Resolución de 7 de Septiembre de 1992 que contiene el acuerdo de la CARCE adoptado en su reunión de 29.11.90 (B.O.E n° 216 de 08.09.1992).

⁸⁶ Punto primero párrafo 1°.

podrán pedir y la propia Secretaría de Estado podrá convocar reuniones preparatorias⁸⁷.

Las Comunidades Autónomas afectadas deberán recibir información relativa al envío de la respuesta ante la Comisión, así como de los trámites subsiguientes en los que se encuentre el expediente⁸⁸. En el supuesto de que se celebren reuniones con los servicios de la Comisión para estudiar los procedimientos seguidos contra España, las Comunidades Autónomas afectadas serán informadas y, si así lo solicitan, podrán tomar parte en dichas reuniones. En cualquier caso, acudan o no a las citadas reuniones, la Secretaría de Estado está obligada a mantener informadas a las Comunidades Autónomas afectadas del contenido de las citadas reuniones⁸⁹.

- *Fase contenciosa del recurso de incumplimiento ante el TJCE.*

Si una vez agotada la fase precontenciosa ante la Comisión, ésta decidiera interponer el correspondiente recurso ante el Tribunal de Justicia, el acuerdo autoriza a las Comunidades Autónomas a designar asesores para que participen en las reuniones que sean necesarias con los agentes

nombrados para la adopción de la posición a defender por España ante el Tribunal de Justicia. Esta facultad otorgada a las Comunidades Autónomas está condicionada, no obstante, a que el citado recurso de incumplimiento traiga causa de una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de una Comunidad Autónoma, o en la omisión de los mismos⁹⁰.

- *Tramitación de una cuestión prejudicial por cualquier órgano jurisdiccional español ante el Tribunal de Justicia.*

El acuerdo de 1990 también compromete a la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas a informar a las Comunidades Autónomas de aquellas cuestiones prejudiciales suscitadas por cualquier órgano jurisdiccional español, siempre que el asunto que las haya motivado tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de dicha Comunidad Autónoma o, en su caso, en la omisión de los mismos⁹¹. En este caso, la Secretaría de Estado examinará el asunto con la Comunidad Autónoma afectada a los efectos de presentar observaciones ante el Tribunal de Justicia⁹².

⁸⁷ Punto cuarto.

⁸⁸ Punto tercero, párrafo 2º.

⁸⁹ Punto quinto.

⁹⁰ Punto sexto.

⁹¹ Punto séptimo.

Se establece en tal acuerdo una fase precontenciosa del recurso de incumplimiento ante la Comisión y otra contenciosa ante el TJCE. En tal sentido el Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado para las Comunidades será el encargado de comunicar a las CC.AA los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones recibidas de la Comisión que afecten a sus competencias. Las CC.AA

- Intervención de las CC.AA en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia. Acuerdo de la CARCE de 17-12-1997⁹³

El acuerdo adoptado por la CARCE el 17 de Diciembre de 1997 encontró su razón de ser en las posibles limitaciones que contiene el acuerdo que se adoptó el 29 de Noviembre de 1990. A detallar con algo más de profundidad este acuerdo se dedican las líneas siguientes, atendiendo a la siguiente estructura:

- *Órganos de coordinación.*

En relación con el planteamiento de recursos de anulación y omisión o, incluso, en los recursos de incumplimiento contra otros Estados miembros, el órgano

encargado de examinar y decidir todas las posibles intervenciones del Reino de España ante el Tribunal de Justicia es la *"Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de Justicia"*.

- *Condiciones impuestas a las Comunidades Autónomas.*

El Acuerdo de 1997 exige como condición necesaria para que una Comunidad Autónoma pueda hacer llegar al órgano de coordinación su voluntad en relación con las posibles intervenciones del Reino de España ante el Tribunal de Justicia la adopción por parte de esa Comunidad Autónoma de una decisión motivada en la que quede probado que el acto comunitario, o la omisión que quiere ser objeto de impugnación, afecte a sus competencias o intereses.

Junto a la citada condición exigida para los recursos de anulación y omisión, el Acuerdo de 1997 mantiene la condición, que ya en 1990 se impuso a las Comunidades Autónomas, en relación con su participación en el planteamiento de cuestiones prejudiciales. En este caso, los citados entes tendrán que motivar que la cuestión prejudicial planteada

⁹² Punto octavo.

⁹³ Resolución de 24 de marzo de 1998 que contiene el Acuerdo de la CARCE adoptado en su reunión de 11.12.1997 (B.O.E nº 79 02.04.1998).

por cualquier órgano jurisdiccional tiene su origen en algún acto u omisión imputable a sus órganos o en una disposición del Estado que afecte a sus competencias.

- Participación de las Comunidades Autónomas en el recurso de incumplimiento.

Las partes firmantes del presente Acuerdo se comprometen en relación con las actuaciones a seguir en la fase precontenciosa del recurso de incumplimiento tramitadas íntegramente ante la Comisión, así como en la fase contenciosa tramitada ante el Tribunal de Justicia de conformidad con lo siguiente. El Ministerio de Asuntos Exteriores, a través de la Secretaría de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, comunicará a las Comunidades Autónomas los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones recibidas de la Comisión que afecten a sus competencias⁹⁴. La Comunidad Autónoma afectada facilitará a la Secretaría de Estado la respuesta que estime pertinente. Si estuvieran varias administraciones implicadas, y fuere necesario, las Comunidades

Autónomas podrían solicitar y la Secretaría de Estado convocar, reuniones⁹⁵. Será nuevamente la Secretaría de Estado la encargada de transmitir a la Comisión, a través de la Representación Permanente, la correspondiente respuesta informando a las Comunidades Autónomas del envío de la misma, así como de los sucesivos trámites en los que se encuentre el expediente⁹⁶.

Si el asunto fuera finalmente recurrido por la Comisión ante el Tribunal de Justicia, las Comunidades Autónomas podrán designar abogados para que asistan al Abogado del Estado del Servicio Jurídico de España ante el Tribunal de Justicia siempre que el recurso de incumplimiento tenga su origen en una disposición, resolución o acto emanado de los órganos de una Comunidad Autónoma o en la omisión de cualquiera de aquéllos⁹⁷.

- Participación de las Comunidades Autónomas en el recurso de anulación y de omisión.

El acuerdo de 1997 establece que las Comunidades Autónomas pueden dirigirse al Presidente de la Comisión de Seguimiento y

⁹⁴ Vid punto undécimo, apartado 1º Acuerdo CARCE 17-12-1997.

⁹⁵ Vid punto undécimo, apartado 5º Acuerdo CARCE 17-12-1997.

⁹⁶ Vid punto undécimo, apartado 4º Acuerdo CARCE 17-12-1997.

⁹⁷ Vid punto undécimo, apartado 7º Acuerdo CARCE 17-12-1997.

Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de Justicia cuando considere que una disposición o acto adoptado por una institución comunitaria debe ser impugnada por el Reino de España ante el Tribunal de Justicia por estar viciado de ilegalidad. Aunque, probablemente, resulte reiterativo, conviene insistir en el hecho de que la Comunidad Autónoma deberá justificar que tal acto adoptado por las instituciones comunitarias no sólo contiene un vicio de nulidad sino que tal acto “afecta a sus competencias o intereses”⁹⁸.

También procederá en el mismo sentido si el interés de la Comunidad Autónoma está en que el Reino de España actúa como coadyuvante en un procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Lo que deberá hacer en el plazo de un mes a partir de la publicación del recurso en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas⁹⁹.

La Comisión de Seguimiento dará traslado del asunto a los Departamentos ministeriales afectados por razón de la materia y, en su caso, al resto de Comunidades Autónomas para que se pronuncien en

el plazo de 10 días¹⁰⁰. Transcurrido el citado plazo, la Comisión de Seguimiento resolverá mediante decisión motivada sobre la procedencia o no de la interposición por el Reino de España del recurso de anulación¹⁰¹ con la presencia de la Comunidad Autónoma que hubiera solicitado la interposición del recurso.

Si la Comisión de Seguimiento decidiera la interposición del recurso de anulación o de omisión se comunicará el acuerdo al Abogado del Estado-Jefe del Servicio Jurídico ante el Tribunal de Justicia para que se proceda a realizar las actuaciones procesales oportunas¹⁰². El citado Abogado actuará siempre en permanente contacto con la Comunidad Autónoma que hubiera solicitado la interposición del citado recurso, pudiendo ésta designar asesores que asistan al Abogado en su actuación ante el Tribunal de Justicia.

De igual forma si el Reino de España quisiera impugnar una disposición comunitaria ante el Tribunal que afecte a alguna Comunidad Autónoma lo pondrá en su conocimiento para que, en el plazo de veinte días naturales, formule las

⁹⁸ Vid apartado primero, párrafo 1º Acuerdo CARCE 17-12-1997.

⁹⁹ Vid apartado primero, párrafo 3º Acuerdo CARCE 17-12-1997.

¹⁰⁰ Vid apartado segundo Acuerdo CARCE 17-12-1997.

¹⁰¹ Vid apartado tercero Acuerdo CARCE 17-12-1997.

¹⁰² Vid apartado cuarto Acuerdo CARCE 17-12-1997.

observaciones que estime pertinentes¹⁰³.

- Participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones prejudiciales y en relación con el control previo de compatibilidad de tratados internacionales.

Además, el acuerdo de 1997 también ha regulado la participación de las Comunidades Autónomas en dos procedimientos. Por lo que respecta a la participación de las Comunidades Autónomas en las cuestiones prejudiciales se puede afirmar que el Acuerdo de 1997 supera, desde un punto de vista teórico, las previsiones establecidas en el acuerdo de 1990, al menos en dos aspectos¹⁰⁴. En primer lugar, mientras que el acuerdo de 1990 reconoce exclusivamente la capacidad de las Comunidades Autónomas para presentar observaciones en las cuestiones prejudiciales suscitadas por cualquier órgano jurisdiccional del Estado, el acuerdo actual se refiere a las cuestiones prejudiciales suscitadas por cualquier órgano jurisdiccional de un Estado miembro de la Comunidad. En segundo lugar, mientras que el primer acuerdo condicionaba la capacidad de las Comunidades Autónomas para presentar

observaciones al hecho de que tales cuestiones prejudiciales tuvieran su origen en una disposición, resolución, o acto emanado de los órganos de dicha Comunidad Autónoma, o bien, en una omisión; el acuerdo actualmente vigente condiciona tal participación no sólo a la existencia de una disposición, resolución, acto emitido emanado de los órganos de dicha Comunidad Autónoma u omisión imputable a los mismos, sino también a la existencia de una disposición del Estado que afecte a sus competencias.

Por su parte, este acuerdo hace posible, también, que las Comunidades Autónomas puedan solicitar al Gobierno que formule la correspondiente petición para que se tramite la solicitud de Dictamen ante el Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de cualquier Acuerdo con las disposiciones de los Tratados constitutivos.

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

-I-

Las Comunidades Autónomas no han permanecido ajenas al proceso de ebullición emergente de las denominadas Regiones Políticas, y ante la imposibilidad de lograr una mayor implicación de éstos a través

¹⁰³ Vid apartado quinto Acuerdo CARCE 17-12-1997.

¹⁰⁴ Así opina URREA CORRES MARIOLA.....” La capacidad procesal.....*op.cit.* pp.167 y 168.

de las autoridades comunitarias, han tenido que reivindicar su lugar internamente mediante la negociación política con sus respectivos entes estatales.

Se ha echado en falta la regulación por vía constitucional de las líneas generales en las relaciones de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea. Se debería haber aprovechado la reforma constitucional abordada recientemente de modificar el artículo 135 de la Constitución (incorporación tope máximo de déficit global de las administraciones públicas), para acometer también la incorporación al texto constitucional de las líneas generales antes citadas, de modo similar al modelo alemán o austriaco.

-II-

En materia ascendente interna se ha detectado, por un lado, la inexistencia de mecanismos de colaboración horizontales, y por otro, que las últimas reformas estatutarias presentan un perfil que parece inclinarse hacia el bilateralismo, llegando incluso a descuidar en algunos casos el refuerzo de los mecanismos multilaterales. En materia ascendente externa se ha verificado una evolución desde la negación total hacia la participación limitada y controlada desde la aprobación del Acuerdo de la CARCE del año 2005. En esta materia se

antojan necesarias acometer, entre otras, las siguientes propuestas:

a.- Creación de una Comisión Sectorial de Asuntos Exteriores en el seno de la CARCE.

b.- Impulso de las Comisiones Sectoriales horizontales para la fijación de las posiciones comunes de las Comunidades Autónomas.

c.- Profundización de la Conferencia de Presidentes, como órgano adecuado de fijación de posición común de las CC.AA y Estado ante la Unión Europea

d.- Ampliación o profundización del Acuerdo de la CARCE del año 2005 sobre participación de las CC.AA en el Consejo de la Unión, Grupos de Trabajo y COREPER.

e.- Establecimiento del principio de lealtad o fidelidad autonómica.

-III-

En materia descendente, una vez verificado que el debate se ha desplazado hacia la denominada fase ascendente, se ha detectado que todavía existen fuertes limitaciones al desarrollo legislativo de reglamentos y directivas por parte de las Comunidades Autónomas. Existe una tendencia general de los órganos e instancias centrales a retener para sí el desarrollo o ejecución de la normativa comunitaria. Una de las cuestiones que más preocupa es el poco margen de maniobra que queda a las Comunidades Autónomas

después de la intervención de la Unión Europea y de los Estados miembros. Sería conveniente en el futuro profundizar en las siguientes propuestas:

a.- Permitir a las Comunidades Autónomas que elijan los métodos para transponer las normas comunitarias en materias de su competencia.

b.- Transposición automática estatal en caso de incumplimiento de tal obligación por parte de las Comunidades Autónomas.

c.- Profundización de la figura de los Contratos y Convenios Tripartitos por objetivos.

d.- Reparto de cargas financieras entre Estado y CC.AA en caso de sanción por incumplimiento de transposición de normativa comunitaria.

e.- Elaboración de un informe previo del Senado sobre las Directivas que afecten a las competencias de las Comunidades Autónomas.

f.- Modificación artículo 102 de la Ley 30/1992, de tal modo que se incluyese expresamente la revisión de oficio por vulneración de la normativa de la Unión Europea.

g.- Reforma del TFUE y del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión para que la Comisión realice acciones de control contra las CC.AA por violación del derecho comunitario.

h.- Incorporación global de representantes de las CC.AA en las denominadas "Reuniones Paquete".

i.- Publicación a través de un portal de internet de los datos relevantes referidos a la aplicación del Derecho Comunitario.

-IV-

Las Comunidades Autónomas agotan sus relaciones con la Unión Europea participando en otros foros como el Comité de las Regiones, al que se le augura un futuro incierto por no haber establecido la oportuna distinción entre entes locales y regionales, y por no haber efectuado un específico y singular reconocimiento de aquellas. También ante los Tribunales de Justicia de la Unión Europea aunque de una forma claramente deficitaria e insatisfactoria para las Comunidades Autónomas, abogándose en este artículo por exportar del modelo italiano que la solicitud de interposición del correspondiente recurso ante los Tribunales Comunitarios se convierta en obligación, hasta tanto se proceda a reconocerles legitimación activa ante dichos Tribunales, previa modificación del TFUE. Y finalmente, mediante la creación de oficinas permanentes y otras manifestaciones, sobre las cuales se critica el escaso uso que se ha hecho de ellas por parte de las autoridades estatales, con la consiguiente merma de expectativas

de influencia que podrían generar estos lobbys regionales.

-V-

Unida a la reforma constitucional propuesta anteriormente, urge, tras la reforma de los Tratados realizada por el Tratado de Lisboa por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y por el que se crea el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, incorporar un Protocolo a éste último Tratado que regule el Estatuto jurídico de las denominadas Regiones Políticas, entre

ellas, las Comunidades Autónomas , y que aborde, entre otros temas: *la participación ascendente de las Comunidades Autónomas; sus derechos procesales ante los Tribunales de Justicia comunitarios; el derecho de sus parlamentos autonómicos de presentar a las instituciones europeas contribuciones en materia de aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad; la creación de procedimientos de consulta previa a la aprobación de la normativa comunitaria, etc.*

⁵⁷ Las Conferencias Sectoriales correspondientes a las cuatro formaciones ministeriales en las que en principio se permita esta representación autonómica directa, en función de su correspondencia con los asuntos a tratar son las que figuran en el siguiente cuadro:

<u>Formación del Consejo sectorial</u>	<u>Temas</u>	<u>Conferencia</u>
Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores (EPSSCO).	Empleo y Política Social (temas EPS). Asuntos Sociales (SOC Sanidad (temas SAN. Consumo (temas CONSOM).	Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales. Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales. Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Conferencia Sectorial de Consumo.
Agricultura y Pesca (AGRIPESC	Agricultura (temas CEA). Agricultura (temas CRP). Pesca (temas PECHE).	Conferencia Sectorial de Agricultura Y Desarrollo Rural. Conferencia Sectorial de Pesca Marítima.
Medio Ambiente (ENV).	Medio Ambiente (temas ENV).	Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.
Educación. Juventud y Cultura (EJC).	Educación (temas EDUC). Juventud (temas JEAN). Cultura (temas CULT).	Conferencia Sectorial de Educación Conferencia Sectorial de Cultura Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales.